



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost Ministrstva za javno upravo pri ureditvi sodelovanja s strankami informacijskih storitev



2023



POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost Ministrstva za javno upravo pri ureditvi sodelovanja s strankami informacijskih storitev

Številka: 320-9/2021/31

Ljubljana, 13. decembra 2023

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo učinkovitosti **Ministrstva za javno upravo** (v nadaljevanju: MJU) pri ureditvi sodelovanja z organizacijami javnega sektorja in drugimi organizacijami, ki so uporabljale različne informacijske storitve MJU (v nadaljevanju: stranke informacijskih storitev MJU). Revizija se je nanašala na obdobje od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2021.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti MJU pri ureditvi sodelovanja s strankami svojih informacijskih storitev.

Vzpostavitev centralnih informacijskih storitev za organizacije javnega sektorja na MJU poteka že več desetletij. Tudi strategija razvoja javne uprave iz leta 2015, ki je bila zadnja tovrstna strategija, sprejeta pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, je med drugim predvidela reorganizacijo državne informatike. Ta naj bi med drugim vključevala centralizacijo finančnih virov, nabavne funkcije, kadrov in tehnične infrastrukture na MJU.

Ob zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, je MJU glede na javno objavljene dokumente svojim strankam nudilo 86 različnih informacijskih storitev. MJU za večino svojih informacijskih storitev ni vodilo zbirnih podatkov o številu strank, ki so jo uporabljale, podatki v razpoložljivih evidencah pa so se v nekaterih primerih podvajali, v drugih primerih pa niso bili celoviti. Po razpoložljivih podatkih MJU, je ob zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, 115 strank MJU uporabljalo centralno vzpostavljene temeljne domenske, datotečne, poštno in druge osnovne storitve za zagotavljanje tekočega poslovanja. 62 strank je uporabljalo tudi storitve gostovanja svojih, sektorsko specifičnih informacijskih sistemov na infrastrukturi MJU. Še 14 strank MJU je uporabljalo storitve gostovanja strojne opreme v varovanih prostorih. MJU je poleg tega skoraj 700 strankam omogočalo storitev oddaljenega dostopa do omrežja HKOM.

Računsko sodišče je na podlagi izvedene revizije podalo mnenje, da MJU pri ureditvi sodelovanja s strankami **ni bilo učinkovito**.

MJU v okviru svojih pristojnosti ni jasno določilo, **kdo naj bi uporabljal njegove informacijske storitve**. Kljub temu, da iz zakonskih podlag ni bilo nedvoumno jasno, katere vrste organizacij javnega sektorja morajo obvezno uporabljati informacijske storitve MJU in katere smejo k njim pristopiti prostovoljno, MJU tega ni ustrezno opredelilo.

MJU tudi ni jasno opredelilo **vsebine svojih informacijskih storitev**, saj do novembra 2021 ni objavilo celovitega seznama svojih informacijskih storitev. Organizacije javnega sektorja zato niso imele pregleda nad tem, katere informacijske storitve morajo same poiskati na trgu, katere pa bi lahko potencialno pridobile pri MJU. Poleg tega MJU za večino svojih storitev ni javno objavilo podatkov o načinu pristopa k storitvi, splošnih pogojev uporabe storitev in matrik odgovornosti obeh pogodbenih strani. MJU tudi ni opredelilo nekaterih drugih pomembnih vidikov vsebine svojih informacijskih storitev, saj ni uvedlo formalnih in strukturiranih postopkov spremljanja kakovosti storitev in postopkov spremljanja zadovoljstva svojih strank. Nenazadnje MJU v okviru svojih pristojnosti tudi ni poskrbelo, da bi se v ustreznih predpisih uredile nekatere nejasnosti glede vsebine informacijskih storitev, ki naj bi jih organizacijam javnega sektorja zagotavljalo MJU.

MJU ni vzpostavilo spremljanja izdatkov po posameznih informacijskih storitvah ali po posameznih strankah in ni moglo odgovoriti na nekatera temeljna vprašanja, na primer kakšni so skupni izdatki za informacijske storitve za organizacije javnega sektorja, koliko znašajo neposredni izdatki za posamezno informacijsko storitev MJU in koliko znašajo skupni izdatki vseh informacijskih storitev, ki jih nudi MJU določeni stranki.

MJU je odnose s strankami svojih informacijskih storitev praviloma urejalo z neposrednimi pogodbenimi dogovori, pri čemer pa **v večini sklenjenih pogodbenih dogovorih ni jasno določilo predmeta dogovora in medsebojnih pravic in obveznosti** pogodbenih strani. Iz večine pogodbenih dogovorov ni bilo nedvoumno jasno, katere storitve MJU posamezni stranki dejansko nudi ali katera pogodbeni stran je odgovorna za izvajanje pomembnih vidikov dogovora, na primer za posamezne ukrepe za zagotavljanje informacijske varnosti, varstvo osebnih podatkov in neprekinjeno poslovanje. Pogodbeni dogovori v več primerih tudi niso opredeljevali spremljanja kazalcev pričakovane kakovosti storitev. Več pogodbenih dogovorov je poleg tega vsebovalo nedoslednosti glede obračunavanja informacijskih storitev.

Na nejasnost vsebine informacijskih storitev je vplivalo tudi to, da so se poimenovanja informacijskih storitev v zakonskih podlagah, v javno objavljenih dokumentih MJU in v pogodbenih dogovorih za informacijske storitve pomembno razlikovala.

MJU ni vzpostavilo ažurne in točne evidence pogodbenih dogovorov in ni razpolagalo z veljavnimi verzijami nekaterih dogovorov, v več primerih pa je izvajalo posamezne informacijske storitve brez pogodbenih dogovorov v pisni obliki.

Po obdobju, na katero se nanaša revizija, je Zakon o spremembah Zakona o Vladi Republike Slovenije del delovnega področja MJU, ki se nanaša informacijske storitve MJU, prenesel v pristojnost novoustanovljenega Ministrstva za digitalno preobrazbo (v nadaljevanju: MDP). Računsko sodišče je novemu ministrstvu podalo več priporočil za izboljšanje poslovanja, slednje pa je že pristopilo k pripravi osnutka Zakona o digitalni preobrazbi, v katerem želi med drugim bolje opredeliti tudi pojme iz obstoječih pravnih podlag in nekaterih drugih ukrepov za ureditev področja.

Kazalo

1. Uvod	8
1.1 Predstavitev revidiranca	8
1.2 Področje in predmet revizije	9
1.2.1 Informacijske storitve MJU po Zakonu o državni upravi	9
1.2.2 Vzpostavitev skupnih informacijskih storitev na MJU	10
1.2.3 Prihodnji cilji na področju informacijskih storitev	11
1.2.4 Predmet revizije	12
1.2.5 Organizacija upravljanja informacijskih storitev na MJU	13
1.2.6 Proračunski izdatki za informacijske storitve in tehnično infrastrukturo na MJU	13
1.3 Cilj revizije	13
1.4 Revizijski pristop	14
2. Učinkovitost ureditve sodelovanja s strankami informacijskih storitev	15
2.1 Opredelitev informacijskih storitev MJU	15
2.1.1 Opredelitev pojmov in vsebine storitev	18
2.1.2 Obseg uporabe	22
2.1.3 Izdatki in cenovna politika	23
2.1.4 Upravljanje informacijske varnosti	25
2.1.5 Podpora pri uporabi	29
2.1.6 Spremljanje kakovosti	30
2.1.7 Načrtovanje prihodnjih informacijskih storitev MJU	30
2.2 Stranke informacijskih storitev MJU	32
2.2.1 Kategorije strank	33
2.2.2 Obravnava tretjih oseb kot strank	36
2.3 Sodelovanje MJU s strankami njegovih informacijskih storitev	37
2.3.1 Sistem upravljanja s pogodbenimi dogovori	38
2.3.2 Pogodbeni dogovori	40
2.3.2.1 Izvajanje informacijskih storitev brez pisne pogodbene ureditve odnosa	40
2.3.2.2 Določitev informacijskih storitev in medsebojnih obveznosti, ki izhajajo iz pogodbenega dogovora	40
2.3.2.3 Splošni pogoji uporabe posamezne informacijske storitve	46
2.3.2.4 Opredelitev kakovosti informacijskih storitev v pogodbenih dogovorih	46

2.3.2.5	Oprelitev cen in obračunavanja informacijskih storitev	47
2.3.3	Oprelitev informacijske varnosti, varovanja osebnih podatkov in zagotavljanje neprekinjenega poslovanja v pogodbenih dogovorih	47
2.3.3.1	Pristojnosti in odgovornosti za informacijsko varnost	47
2.3.3.2	Pristojnosti in odgovornosti za zagotavljanje neprekinjenega poslovanja in okrevanja po nenadnem dogodku, ki povzroči škodo večjih razsežnosti	50
3.	Mnenje	52
4.	Priporočila	54

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti Ministrstva za javno upravo pri ureditvi sodelovanja s strankami informacijskih storitev v obdobju od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2021 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij.³ Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 15. 6. 2021, sklep o spremembi sklepa o izvedbi revizije⁵ je bil izdan 28. 2. 2022.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti MJU pri ureditvi sodelovanja s strankami informacijskih storitev. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Predstavitev revidiranja

MJU je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajalo različne informacijske storitve za različne organizacije javnega sektorja – svoje stranke ter za nekatere organizacije izven javnega sektorja, ki so za delo z organizacijami javnega sektorja uporabljale tehnično infrastrukturo MJU⁶. Informacijske storitve MJU smo za namene revizije opredelili kot procese upravljanja informacijskih tehnologij, ki so jih organizacije javnega sektorja predale v zunanje oziroma centralno izvajanje MJU. Vključevale so uporabo varnih strežniških prostorov, gostovanje na tehnični infrastrukturi⁷, uporabo komunikacijskih omrežij, uporabo centralno nameščenih informacijskih rešitev, pomoč uporabnikom in drugo. Informacijske storitve MJU podrobneje predstavljamo v točki 2.1.

Po obdobju, na katero se nanaša revizija, je Zakon o spremembah Zakona o Vladi Republike Slovenije⁸ del delovnega področja MJU, ki se nanaša na upravljanje z informacijsko-komunikacijskimi sistemi, zagotavljanje elektronskih storitev javne uprave, zagotavljanje delovanja državnega portala eUprava, varnih predalov, centralne storitve za spletno prijavo in elektronski podpis, prenesel v pristojnost novoustanovljenega MDP. Navedene pristojnosti so bile uradno prenesene z uskladitvijo aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest ministrstev dne 1. 4. 2023⁹.

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 122/22.

⁴ Št. 320-9/2021/2.

⁵ Št. 20-9/2021/7.

⁶ Pojem organizacije javnega sektorja smo opredelili v točki 1.2.1.

⁷ Med tehnično infrastrukturo štejemo centralna strežniška okolja, sisteme za virtualizacijo, zbirke podatkov in sisteme za njihovo upravljanje, operacijske sisteme, komunikacijske vmesnike in druga orodja, s katerimi je MJU vzpostavilo in izvajalo svoje informacijske storitve.

⁸ Uradni list RS št. 163/22.

⁹ Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, 58/04 – popr., 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09, 11/10, 42/10, 82/10, 17/11, 14/12, 17/12, 23/12, 98/12, 16/13, 18/13, 36/13, 51/13, 59/13, 14/14, 28/14, 43/14, 76/14, 91/14, 36/15, 57/15, 4/16, 44/16, 58/16, 84/16, 8/17, 40/17, 41/17, 11/19, 25/19, 54/19, 67/19, 89/20, 104/20, 118/20, 168/20, 31/21, 54/21, 203/21, 29/22, 80/22, 103/22, 125/22, 25/23 in 74/23).

V delu revizijskega poročila, ki se nanaša na ugotovitve, je navedeno MJU, ki je bilo odgovorno za obravnavano področje v obdobju, na katero se nanaša revizija.

Odgovorne osebe revidiranja v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije prikazuje Tabela 1.

Tabela 1 Odgovorne osebe revidiranja

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Rudi Medved, minister za javno upravo	od 13. 9. 2018 do 13. 3. 2020
Boštjan Koritnik, minister za javno upravo	od 13. 3. 2020 do 1. 6. 2022
mag. Sanja Ajanović Hovnik, ministrica za javno upravo	od 1. 6. 2022 do 23. 1. 2023
dr. Emilija Stojmenova Duh, ministrica za digitalno preobrazbo	od 23. 1. 2023

1.2 Področje in predmet revizije

1.2.1 Informacijske storitve MJU po Zakonu o državni upravi

Podlago za vzpostavitev informacijskih storitev MJU je predstavljal Zakon o državni upravi¹⁰ (v nadaljevanju: ZDU-1), v skladu s katerim je MJU med drugim opravljalo naloge upravljanja z informacijsko-komunikacijskimi sistemi, zagotavljanja elektronskih storitev javne uprave, zagotavljanja delovanja državnega portala eUprava¹¹, varnih predalov, centralne storitve za spletno prijavo in elektronski podpis ter naloge na področju zagotavljanja dostopa do informacij javnega značaja¹². Naloge MJU na področju informacijskih storitev so bile podrobneje opredeljene v 74.a členu ZDU-1, v skladu s katerim je bilo MJU v državni upravi pristojno za upravljanje informacijsko-komunikacijske infrastrukture, razvoj skupnih informacijskih rešitev ter njihovo tehnično, procesno in organizacijsko skladnost s centralnim informacijsko-komunikacijskim sistemom, izvajanje enotne informacijske varnostne politike ter načrtovanje in upravljanje vseh proračunskih virov na teh področjih. Pri tem je ZDU-1 kot izjemo opredelil informacijsko-komunikacijske sisteme, namenjene področju obrambe, varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter policije, interni informacijski sistem notranjih zadev, obveščevalno-varnostne dejavnosti, področje zunanjih zadev, preprečevanja in odkrivanja pranja denarja in financiranja terorizma ter opravljanja plačilnega prometa za proračunske uporabnike. MJU poleg tega za vse državne organe, javne agencije, organe lokalnih skupnosti in nosilce javnih pooblastil zagotavlja tudi

¹⁰ V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila veljavna različica ZDU-1 (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21 in 189/21). Po obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil ZDU-1 z Zakonom o spremembah in dopolnitvi Zakona o državni upravi (ZDU-1N; Uradni list št. 153/22) v delu, ki se nanaša na pristojnosti MJU v povezavi z informacijsko-komunikacijskimi sistemi, pomembno spremenjen.

¹¹ MJU je portal eUprava na samem portalu opisalo kot državni portal Republike Slovenije za državljane in kot elektronsko vstopno točko za različne storitve, ki jih MJU opravlja pri državnih organih, organih javne uprave in drugih organizacijah, [URL: <https://e-uprava.gov.si/si/>], 31. 12. 2021.

¹² 34.a člen ZDU-1.

storitve centralnega informacijsko-komunikacijskega sistema, elektronsko podporo upravnim ter drugim postopkom in razvoj skupnih informacijskih rešitev za elektronsko poslovanje.

ZDU-1 ni opredeljeval pojmov javna uprava ali državni organi. Opredelil je le pojem državna uprava, ki predstavlja del izvršilne oblasti, ki izvršuje upravne naloge¹³, in pojem upravni organi, ki je zajemal ministrstva, organe v njihovi sestavi in upravne enote¹⁴.

MJU je v obdobju, na katero se nanaša revizija, nudil in izvajal različne informacijske storitve zelo raznolikim posrednim in neposrednim proračunskim uporabnikom (povezava s točko 2.2), med drugim upravnim organom, nekaterim drugim državnim organom, agencijam, javnim zavodom in drugim. Zakonodaja ne določa enotnega izraza za to skupino organizacij, zato smo jih za namene te revizije opredelili kot organizacije javnega sektorja. Pojem smo povzeli po opredelitvi Strategije razvoja javne uprave 2015–2020¹⁵, ki v javni sektor uvršča državne organe in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javne sklade, javne zavode in javne gospodarske zavode ter druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

1.2.2 Vzpostavitev skupnih informacijskih storitev na MJU

MJU in njegovi pravni predhodniki so organizacijam v javnem sektorju, ki so sicer vzpostavile lastne informacijske sisteme, že pred več kot 20 leti omogočili nekatere skupne informacijske storitve. V letu 2014 je Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) pričela s projektom reorganizacije državne informatike. Eden izmed temeljev projekta je bila vzpostavitev dodatnih centralnih informacijskih storitev za organizacije javnega sektorja na MJU. Ob tem je MJU dobilo tudi dodatne pristojnosti v zvezi z izvajanjem enotne informacijske varnostne politike ter načrtovanjem in upravljanjem vseh proračunskih virov na teh področjih¹⁶. Določeno je bilo še, da bo MJU do 1. 1. 2018 prevzelo v upravljanje informacijsko-komunikacijske sisteme državne uprave, zaposlene in finančna sredstva po časovnem zaporedju, ki ga določi vlada.¹⁷

Vlada je v letu 2015 sprejela Strategijo razvoja javne uprave 2015–2020, ki je predstavljala izhodišče za pripravo Načrta prenove in programa ukrepov za prenovo informatike v državni upravi in Akcijskega načrta za reorganizacijo državne informatike. Slednji je med drugim predvidel vzpostavitev enotnega finančnega načrta na področju informacijske tehnologije, centralizacijo nabavne funkcije, prezaposlitev kadrov s področja informacijske podpore na MJU in konsolidacijo informacijsko-komunikacijske infrastrukture. Nekateri s strategijo povezani dokumenti so predvideli tudi korake priprave pravnih in drugih podlag za izvedbo reorganizacije, vzpostavitev državnega računalniškega oblaka in vzpostavitev sistema varnostne politike informacijskih tehnologij. Ključno vlogo pri izvajanju projekta je prevzelo MJU.

¹³ 1. člen ZDU-1.

¹⁴ 14. člen ZDU-1.

¹⁵ Javna uprava 2020, Strategija razvoja javne uprave 2015–2020, št. 01000-9/2014/11 z dne 29. 4. 2015. Enako opredelitev je uporabljal tudi portal državne uprave GOV.SI, [URL: <https://www.gov.si/podrocja/drzava-in-druzba/javni-sektor.html>], 31. 12. 2021.

¹⁶ 12. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (v nadaljevanju: ZDU-11; Uradni list RS, št. 90/14).

¹⁷ 20. člen ZDU-11.

Vlada je v letu 2021 poročala, da je bil projekt reorganizacije informatike v državni upravi zaključen¹⁸.

Čeprav je skupne učinke tovrstnih projektov praviloma težko meriti, je reorganizacija informatike v državni upravi strankam MJU prinesla nekatere prednosti, ki so se izkazale med drugim marca 2020, ko je Republika Slovenija razglasila epidemijo covid-19. Ker so številni zaposleni strank MJU pričeli z delom od doma, je MJU zanje v le nekaj dneh vzpostavilo skoraj 15.000 novih varnih oddaljenih dostopov in vrsto novih informacijskih storitev za podporo oddaljenemu delu¹⁹.

1.2.3 Prihodnji cilji na področju informacijskih storitev

Vlada je v aprilu 2021 kot del skupnega odziva Evropske unije na krizo, ki jo je povzročila pandemija covid-19, pripravila Načrt za okrevanje in odpornost, ki naj bi bil podlaga za koriščenje sredstev evropskega Mehanizma za okrevanje in odpornost²⁰. Med razvojnimi področji Načrta za okrevanje in odpornost je tudi digitalna preobrazba, ki vključuje digitalno preobrazbo javnega sektorja in javne uprave. Med predvidenimi koraki digitalne preobrazbe javnega sektorja in javne uprave naj bi ministrstvo, pristojno za upravljanje informacijsko-komunikacijskih sistemov državne uprave:

- prevzelo izvedbo naslednjih reform: okrepitev upravljanja digitalne preobrazbe javne uprave, posodobitev upravnih procesov za uspešno digitalno preobrazbo, vzpostavitev kompetenčnega centra in dvig usposobljenosti zaposlenih v javni upravi;
- sodelovalo pri reformah: Vzpostavitev okolja za uporabo e-storitev javne uprave in Zagotavljanje kibernetске varnosti ter
- sodelovalo pri izvedbi naložb, kot je modernizacija digitalnega okolja javne uprave.

Vlada je po obdobju, na katero se nanaša revizija, to je v decembru 2022, sprejela tudi novo Strategijo digitalnih javnih storitev 2030, ki je usmerjena predvsem v digitalne javne storitve²¹ za državljane in druge rezidente Republike Slovenije ter podjetja in druge organizacije (v nadaljevanju: končni uporabniki), posredno pa tudi v organizacije javnega sektorja, ki bodo morale te digitalne javne storitve vzpostaviti. Vizija, ki ji bo do leta 2030 sledila vlada, vključuje digitalne javne storitve, osredotočene na državljane in poslovne subjekte, ki omogočajo integrirano, usklajeno, varno in učinkovito interakcijo državljanov in podjetij z državo. Da bo vizija dosežena, je vlada opredelila 3 strateške prioritete, ki predstavljajo digitalne cilje na najvišji ravni in so skladne tudi s strateškim kontekstom Evropske unije:

- do leta 2030 bodo vse ključne javne storitve zagotovljene na spletu in dostopne vsem uporabnikom,
- vsaj 80 % ključnih javnih storitev, ki so dostopne digitalno, bo tudi opravljenih digitalno in

¹⁸ Letno poročilo o izvedbi ukrepov Strategije razvoja javne uprave 2015–2020 v letu 2020, stanje na dan 31. 12. 2020, št. 010-48/2019-123 z dne 23. 7. 2021.

¹⁹ Na primer orodja za oddaljeno vodenje sestankov, orodja za skupno delo na dokumentih in druga orodja.

²⁰ Mehanizem je bil uveden z Uredbo (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L št. 57 z dne 18. 2. 2021, str. 17).

²¹ Strategija digitalnih javnih storitev 2030 izraz digitalna javna storitev opredeljuje kot storitev, ki je navadno uporabnikom dostopna prek spleta oziroma drugih sodobnih komunikacijskih kanalov in je zagotovljena trajno, celovito, enostavno, privzeto digitalno, zaupanja vredno in varno.

- vsaj 80 % uporabnikov javnih storitev bo uporabljalo digitalno identiteto.

Navedene digitalne storitve bodo v skladu z vizijo zagotavljale posamezne organizacije javnega sektorja. Pri tem bodo pomembno odvisne od informacijskih storitev, ki jim jih bo zagotavljalo ministrstvo, pristojno za upravljanja z informacijsko-komunikacijskimi sistemi javne uprave.

1.2.4 Predmet revizije

Revizija je zajemala sodelovanje MJU s strankami informacijskih storitev. MJU je sodelovanje s strankami svojih informacijskih storitev urejalo predvsem tako, da je:

- vzpostavilo in objavilo Katalog informacijskih storitev MJU (v nadaljevanju: katalog informacijskih storitev MJU)²², v katerem je naštel svoje informacijske storitve ter ciljne organizacije, ki so jim bile te storitve namenjene,
- nekatere informacijske storitve podrobneje opisalo na spletnem portalu Nacionalni interoperabilnostni okvir (v nadaljevanju: portal NIO)²³ in
- s strankami praviloma sklenilo pogodbene dogovore²⁴.

Revizija je zajemala tudi ureditev sodelovanja s strankami tistih informacijskih storitev MJU, ki jih je MJU sicer izvajalo, a jih v okviru pogodbenih dogovorov ni formalno uredilo.

Zajemala je tudi storitve, ki so bile v okviru kataloga storitev in portala NIO sicer na voljo organizacijam javnega sektorja kot potencialnim strankam MJU, a jih te niso uporabljale.

Poleg tega smo v reviziji proučili aktivnosti, ki jih je v zvezi z zagotavljanjem storitev za stranke MJU izvajalo za:

- evidentiranje in spremljanje izdatkov, povezanih s temi storitvami,
- opredelitev z njimi povezane cenovne politike,
- obveščanje o načinu pristopa k storitvam in delitvi pristojnosti in odgovornosti,
- upravljanje njihove informacijske varnosti,
- podporo pri njihovi uporabi,
- spremljanje njihove kakovosti,
- načrtovanje prihodnjih storitev in
- upravljanje s pogodbenimi dogovori.

²² Katalog informacijskih storitev MJU z dne 26. 11. 2021, [URL: <https://nio.gov.si/nio/asset/katalog+informacijskih+storitev+mju.>], 31. 12. 2021.

²³ [URL: <https://nio.gov.si/nio/vstopna.n>], 31. 12. 2021.

²⁴ MJU je za poimenovanje dokumentov, s katerimi je uredilo sodelovanje s strankami, uporabljalo različne izraze, na primer dogovor, pogodba, sporazum, angleški izraz Service Level Agreement oziroma njegovo okrajšavo SLA, kar lahko prevedemo kot dogovor o ravni zagotavljanja storitev, in angleški izraz Operational Level Agreement oziroma njegovo okrajšavo OLA, kar lahko prevedemo kot dogovor o operativnem izvajanju storitve. Vse naštet dokumente smo v revizijskem poročilu poimenovali s skupnim izrazom pogodbeni dogovori. Dokumenti, s katerimi je MJU uredilo sodelovanje s strankami, so imeli praviloma tudi različne priloge in anekse.

V reviziji nismo preizkušali delovanja informacijskih storitev MJU, temveč zgolj ustreznost ureditve sodelovanja MJU s strankami pri zagotavljanju informacijskih storitev.

1.2.5 Organizacija upravljanja informacijskih storitev na MJU

Načrtovanje, vzpostavljanje in tekoče izvajanje informacijskih storitev ter sodelovanje s strankami, ki so informacijske storitve uporabljale, je bilo organizirano v okviru Direktorata za informatiko MJU, kjer je bilo ob zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, na 315 sistemiziranih delovnih mestih zaposlenih 197 javnih uslužbencev. MJU je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedlo 35 objav prostih delovnih mest in na tej podlagi zaposlilo 30 novih javnih uslužbencev, kljub temu pa nekaterih visokostrokovnih delovnih mest s področja programiranja, projektnega vodenja, snovanja informacijskih sistemov in informacijske varnosti ni moglo zapolniti. MJU se je pri zagotavljanju informacijskih storitev zanašalo tudi na študentsko delo ter na več kot 30 zunanjih podizvajalcev različnih informacijskih storitev.

1.2.6 Proračunski izdatki za informacijske storitve in tehnično infrastrukturo na MJU

V obdobju, na katero se nanaša revizija, so znašali skupni izdatki MJU za izvedbo proračunskega programa *0401 E-upravljanje in informacijska infrastruktura*, v katerega lahko uvrstimo velik del informacijskih storitev MJU za organizacije javnega sektorja, več kot 82 milijonov EUR²⁵.

1.3 Cilj revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti MJU pri ureditvi sodelovanja s strankami informacijskih storitev v obdobju od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2021.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, **ali je bilo MJU učinkovito pri ureditvi sodelovanja s strankami, ki jim zagotavlja informacijske storitve.**

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednja revizijska podvprašanja:

- ali je MJU jasno opredelilo in objavilo (bodisi v katalogu informacijskih storitev MJU ali drugih javno dostopnih dokumentih) vsebino informacijskih storitev, ki jih je zagotavljalo strankam; to bi bilo potrebno predvsem zato, da bi bilo nedvoumno jasno, katere informacijske storitve MJU omogoča, katere organizacijske procese lahko te storitve podprejo, s kolikšnimi stroški in prihranki so povezane, kako si MJU in stranke delijo pristojnosti in odgovornosti pri uporabi

²⁵ 34 milijonov EUR v letu 2020 in 48 milijonov EUR v letu 2021 (Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2020 – Posebni del zaključnega računa proračuna in Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2021 – Posebni del zaključnega računa proračuna). MJU še ni uvedlo take oblike stroškovnega računovodstva, ki bi mu omogočila, da ločuje neposredne izdatke informacijskih storitev, ki jih je vzpostavilo za organizacije javnega sektorja, od drugih izdatkov proračunskega programa, zato nima informacije o deležu, ki ga ti predstavljajo (povezava s točko 2.1.3.a).

storitev, na kakšen način MJU zagotavlja kakovost storitev in kakšne prihodnje storitve MJU načrtuje;

- ali je MJU v mejah svojih pristojnosti jasno določilo zavezanca in morebitne druge upravičence do uporabe informacijskih storitev MJU; to je pomembno predvsem zato, ker mora biti vsem deležnikom nedvoumno jasno, katere organizacije morajo uporabljati posamezne informacijske storitve MJU in v kakšnem obsegu ter katere organizacije lahko uporabljajo posamezne informacijske storitve MJU in v kakšnem obsegu;
- ali je MJU s strankami jasno določilo medsebojne pravice in obveznosti ter druge pogoje opravljanja storitev; to je pomembno zlasti zato, ker morajo biti na področju informacijskih storitev s katalogom storitev, splošnimi pogoji uporabe storitev in s pogodbenimi dogovori obveznosti in pravice ponudnika informacijskih storitev in njegovih strank jasno in pisno dogovorjene.

Ureditev sodelovanja s strankami smo ocenili kot učinkovito tam, kjer je bilo poslovanje MJU v pretežnem delu skladno s sodili za presojo učinkovitosti. Kjer poslovanje MJU v pretežnem delu ni bilo skladno s sodili za presojo učinkovitosti, smo ureditev sodelovanja s strankami informacijskih storitev MJU ocenili kot neučinkovito. V ostalih primerih je bilo poslovanje MJU pri ureditvi sodelovanja s strankami informacijskih storitev ocenjeno kot delno učinkovito. Podrobnejša sodila so navedena v točkah 2.1, 2.2 in 2.3.

1.4 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela in načine pridobivanja podatkov:

- proučevanje pravnih in drugih podlag ter javno dostopnih podatkov s področja revizije;
- zbiranje, pregled in presojo dokumentacije, s katero smo pridobili odgovore na posamezna revizijska podvprašanja, in
- intervjuje pri MJU in pisna vprašanja.

2. Učinkovitost ureditve sodelovanja s strankami informacijskih storitev

2.1 Opredelitev informacijskih storitev MJU

Objavljeni katalog informacijskih storitev MJU je bil pripravljen v obliki Excelove preglednice²⁶. V nekaj stavkih je opisoval 86 različnih informacijskih storitev MJU in za vsako informacijsko storitev opredeljeval skupine strank, ki naj bi jim bila namenjena.

MJU je nekatere informacijske storitve podrobneje predstavilo tudi na portalu NIO, za eno storitev pa je vzpostavilo ločen spletni portal, kar predstavlja primer 1.

Primer 1: Predstavitev in organizacija informacijske storitve digitalnih potrdil in mobilne identitete SI_PASS

Primer dobre prakse predstavitve in organizacije informacijske storitve je bila po naši oceni storitev digitalnih potrdil in mobilne identitete SI-PASS (v nadaljevanju: SI-PASS). MJU je storitev SI-PASS za vse uporabnike (vključno z uporabniki javnega sektorja) vzpostavilo v okviru spletnega Državnega centra za storitve zaupanja. Uporabniki so storitev SI-PASS lahko v veliki meri uporabljali prek portala SI-TRUST²⁷, kjer so jim bili poleg osnovne storitve na voljo splošni pogoji uporabe, odgovori na pogosta vprašanja, posebne kontaktne številke za pomoč uporabnikom, politike delovanja, priporočila za razvijalce, ki bi želeli digitalna potrdila vgraditi v svoje rešitve, testna potrdila za uporabo v testnih okoljih, sezname digitalnih javnih storitev, ki jih je bilo mogoče uporabljati s storitvijo SI-PASS, obvestila in novice ter številne druge koristne informacije.

MJU je strankam nudilo širok nabor različnih informacijskih storitev. Vsebinsko so vključevale med drugim:

- storitve infrastrukture v oblaku²⁸ v obliki gostovanja na centralni strežniški infrastrukturi MJU²⁹; take informacijske storitve strankam praviloma prihranijo velike vložke v lastno strežniško infrastrukturo;
- storitve platforme v oblaku³⁰ v obliki centralnih razvojnih orodij za vzpostavitev lastnih informacijskih rešitev ali prilagojenih instanc skupnih informacijskih rešitev³¹; tak pristop

²⁶ Po zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, je MDP na portalu NIO objavilo tudi spletno različico kataloga informacijskih storitev, [URL: https://nio.gov.si/nio/cms/page/katalog_informacijskih_storitev], 20. 11. 2023.

²⁷ Portal SI-TRUST se je nahajal na spletnem naslovu [URL: <https://www.si-trust.gov.si/>], 31. 12. 2021.

²⁸ Angl.: *Infrastructure as a Service – IaaS*.

²⁹ Na primer storitve, ki jih je MJU v katalogu storitev imenovalo: gostovanje infrastrukture; naročanje in gostovanje virtualiziranih strežnikov; gostovanje informacijskih rešitev; gostovanje Java/Oracle – vzpostavitev.

³⁰ Angl.: *Platforme as a Service – PaaS*.

³¹ Na primer okolje za vzpostavitev podatkovnih skladišč Skrinja, orodje za izdelavo evidenc in manjših podatkovnih informacijskih rešitev Evidenca2Go in orodje za hiter razvoj elektronskih storitev na portalih v upravljanju MJU JEP.

praviloma omogoča hitrejšo in bolj učinkovito vzpostavitev novih informacijskih rešitev ter zahteva manj specialističnih strokovnih znanj;

- informacijske rešitve kot storitve v oblaku³²; take informacijske storitve strankam praviloma omogočajo zelo enostaven dostop do informacijske podpore organizacijskim procesom, saj ne zahtevajo vlaganj v tehnično infrastrukturo in razvoj, pogosto pa ne zahtevajo niti posebnega strokovnega kadra;
- centralne informacijske rešitve, ki so bile na voljo v postavitvi oddaljeni strežnik, lokalni odjemalec³³; take rešitve lahko za stranke predstavljajo podobne koristi kot informacijske storitve v oblaku;
- storitve gostovanja spletnih strani³⁴ in registracije domen³⁵, ki so omogočile poenoteno spletno prisotnost organov državne uprave in vsaj deloma tudi drugih državnih organov;
- centralno vzpostavljene informacijske rešitve za avtentikacijo³⁶, upravljanje kvalificiranih digitalnih potrdil³⁷ in podpisovanje³⁸, ki so omogočale dostop do nekaterih informacijskih rešitev MJU, mogoče pa jih je bilo uporabiti tudi kot skupne gradnike pri razvoju drugih informacijskih rešitev;
- druge centralno vzpostavljene skupne gradnike za uporabo pri razvoju novih informacijskih rešitev³⁹;
- dodeljevanje in nameščanje strojne opreme končnim uporabnikom, nekatere naloge neposredne podpore uporabnikom pri uporabi informacijskih rešitev in pri drugih nalogah⁴⁰.

Informacijske storitve MJU so strankam MJU omogočale vzpostaviti različne digitalne javne storitve za končne uporabnike brez investicij v tehnično infrastrukturo. Primer 2 predstavlja digitalne storitve za končne uporabnike, ki so jih stranke MJU vzpostavile na portalu eUprava.

³² Angl.: *Software as a Service – SaaS*. Na primer objave vsebin na portalih Odprti podatki Slovenije OPSI, GeoHub-SI, eUprava, SPOT in prenos velikih datotek SOVD.

³³ Na primer informacijske rešitve za podporo inšpekcijskim postopkom INSPIS, upravljanju z dokumentarnim gradivom KRPAN, materialnemu poslovanju in blagajniškemu poslovanju v državnih organih MPZT+BLAG in upravljanju dokumentarnega gradiva – SPIS.

³⁴ Informacijska storitev spletna predstavitev organa na portalu GOV.SI.

³⁵ Informacijska storitev registrar.

³⁶ Na primer informacijska storitev SI-CAS. Gre za centralni avtentikacijski sistem, protokol za preverjanje pristnosti uporabnikov in enotno prijavo v spletne rešitve. Uporabnik lahko z eno samo prijavo dostopa do različnih informacijskih rešitev.

³⁷ Na primer kvalificiranih digitalnih potrdil SIGOV-CA za državne organe.

³⁸ Centralni sistem za strežniško e-podpisovanje SI-CeS. Strežniško podpisovanje je digitalno podpisovanje, pri katerem v procesu ustvarjanja podpisa sodeluje javno dostopen strežnik.

³⁹ Na primer centralni sistem za elektronsko vročanje SI-CeV in različna orodja za vzpostavitev izmenjave podatkov med informacijskimi rešitvami.

⁴⁰ Na primer informacijske storitve: spremljanje dodeljevanja pravic zaposlenih prek Maximo aplikacije, spremljanje IT sredstev v celotnem življenjskem ciklu prek Maximo aplikacije in spremljanje storitvenih zahtevkov in incidentov prek Maximo aplikacije.

Primer 2: Nekatere digitalne storitve za končne uporabnike, ki so jih stranke MJU vzpostavile na portalu eUprava

MJU in njegove stranke so na portalu eUprava za končne uporabnike vzpostavile več kot 200 različnih elektronskih vlog s področij dela različnih ministrstev in drugih organov javne uprave. Vpogledali so lahko tudi v vrsto javnih evidenc ter pridobili informacije o številnih upravnih postopkih in upravnih možnostih v raznolikih življenjskih situacijah. Med drugim so na primer lahko:

- izvedli postopek prijave stalnega ali začasnega bivališča, ki je v pristojnosti upravnih enot;
- vpogledali v lastne podatke iz evidenc o izobraževanju, ki jih vodijo ministrstva, pristojna za osnovno, srednje in visoko šolstvo;
- oddali nekatere vloge za pravice iz javnih sredstev, ki so v pristojnosti centrov za socialno delo;
- vpogledali v lastne podatke iz registra kazenskih točk, oddali vlogo za izdajo soglasja lastnika zemljišča ob prireditvi in izvedli druge postopke iz pristojnosti Ministrstva za notranje zadeve (v nadaljevanju: MNZ);
- vpogledali v register vozil in voznikov, ki je v pristojnosti Ministrstva za infrastrukturo, in
- vpogledali v nekatere lastne podatke o nepremičninah⁴¹.

Z uporabo portala eUprava so se stranke MJU izognile investicijam, ki bi bile potrebne, da bi same vzpostavile to raven digitalnih javnih storitev, končni uporabniki pa so lahko na enem mestu in na enoten način dostopali do različnih digitalnih javnih storitev.

MJU je za sodelovanje z nekaterimi svojimi strankami – centraliziranimi organi (povezava s točko 2.1.1.i) ustanovilo delovno skupino skrbnikov centraliziranih organov državne uprave na informacijsko-komunikacijskem področju (v nadaljevanju: sklepi o skrbniški delovni skupini). Naloge skrbnikov so vključevale redno komunikacijo s predstavniki organa, koordinacijske sestanke o aktualnih razmerah na področju uporabe informacijskih sistemov, posredovanje informacij odgovornim osebam ministrstva, poznavanje strategije in poslovnih zahtev organa, posredovanje teh informacij pristojnim osebam na ministrstvu, seznanitev predstavnikov organa s storitvami Direktorata za informatiko MJU in z načrti razvoja centralne infrastrukture, odreditev izvedbe konkretnih nalog za rešitev zahtevkov in odprtih vprašanj, beleženje izvedenih aktivnosti, poročanje na sestankih delovne skupine skrbnikov in odpravljanje napak.

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je MJU jasno opredelilo in objavilo (bodisi v katalogu informacijskih storitev MJU ali drugih javno dostopnih dokumentih) vsebino informacijskih storitev, ki jih je zagotavljalo strankam, smo proučili:

- nabor in vsebino storitev, ki jih ponuja strankam,
- evidentiranje in spremljanje izdatkov, povezanih s temi storitvami,
- z informacijskimi storitvami povezane cenovne politike,

⁴¹ Ti podatki sicer niso bili redno posodobljeni.

- podatke o načinu pristopa k storitvi, matriko delitve pristojnosti in odgovornosti za posamezna dejanja⁴², ki predstavljajo izvedbo informacijske storitve, in splošne pogoje uporabe storitev,
- upravljanje njihove informacijske varnosti,
- podporo pri njihovi uporabi,
- spremljanje njihove kakovosti in
- načrtovanje prihodnjih storitev.

Pri presoji področja določitve vsebine informacijskih storitev MJU smo prišli do ugotovitev, ki jih predstavljamo v nadaljevanju.

2.1.1 Opredelitev pojmov in vsebine storitev

2.1.1.a 74.a člen ZDU-1 je pri opredelitvi informacijskih storitev MJU in njegove vloge pri njihovem upravljanju uporabljal pojme, ki v zakonu niso bili opredeljeni (povezava s točko 1.2.1). Vsebina informacijskih storitev, ki naj bi jih zagotavljalo MJU, bi bila lahko zato predmet različnih razlag. Ti pojmi so bili na primer:

- storitve centralnega informacijsko-komunikacijskega sistema, kjer ni bilo jasno, katere storitve pojem zajema,
- upravljanje informacijsko-komunikacijske infrastrukture, kjer ni bilo jasno, katero informacijsko-komunikacijsko infrastrukturo zajema navedeni pojem in katera dejanja v tem kontekstu zajema upravljanje,
- tehnološka, procesna in organizacijska skladnost skupnih informacijskih rešitev s centralnim informacijsko-komunikacijskim sistemom, za katerega ni bilo jasno, na kaj se pojem nanaša, in
- načrtovanje in upravljanje vseh proračunskih virov na teh področjih, za katerega ni bilo jasno, ne katere vire ne katera področja zajema.

Iz 74.a člena ZDU-1 prav tako ni bilo jasno, v kakšni meri oziroma obsegu naj bi MJU zagotavljalo informacijske storitve državnim organom, javnim agencijam, organom lokalnih skupnosti in nosilec javnih pooblastil, na primer:

- ali vsem naštetim zagotavlja storitev elektronske podpore upravnim ter drugim postopkom in
- v kakšni meri jim zagotavlja storitev razvoja skupnih informacijskih rešitev za elektronsko poslovanje.

Obe storitvi predvideva peti odstavek 74.a člena ZDU-1. Ne v navedem zakonu niti v drugih predpisih ni opredeljeno:

- komu so te storitve namenjene,
- pod kakšnimi pogoji,

⁴² Za namene tega poročila smo dejanja opredelili kot ločene dele organizacijskih procesov, ki so zaokroženi tako, da jih izvaja ali ponudnik informacijske storitve ali stranka. Opredelitev posameznih dejanj v okviru informacijske storitve je potrebna za natančno določitev pristojnosti in odgovornosti, torej za oblikovanje matrike odgovornosti.

- koga MJU sme oziroma mora s temi storitvami podpreti prednostno in
- kdo krije stroške razvoja in izvedbe teh storitev (povezava s točko 2.2.1).

V praksi je MJU organizacijam javnega sektorja nudilo nekatere storitve elektronske podpore upravnim in drugim postopkom, druge pa so tako organi državne uprave kot tudi druge organizacije javnega sektorja podprli samostojno.

MJU je sodelovalo pri pripravi predlogov dopolnitev in sprememb ZDU-1 in je v določenih internih dokumentih izpostavilo nejasnost izrazov, ki jih je vključilo v predloge dopolnitev 74.a člena ZDU-1, kljub temu pa v okviru svojih pristojnosti ni poskrbelo, da bi se navedene nejasnosti normativno uredile v ustreznem predpisu.

Ukrep MDP

MDP je pristopilo k pripravi osnutka Zakona o digitalni preobrazbi, v katerem želi med drugim bolje opredeliti tudi pojme iz obstoječih pravnih podlag. Ministrica za digitalno preobrazbo je imenovala delovno skupino za pripravo osnutka krovnega zakona MDP in sklenila pogodbo za pripravo osnutka zakona.

2.1.1.b MJU večji del obdobja, na katero se nanaša revizija, v javno dostopnih dokumentih ni opredelilo nabora in vsebine storitev, ki jih ponuja strankam, saj do novembra 2021 ni objavilo kataloga ali drugega celostnega pregleda svojih informacijskih storitev. Organizacije javnega sektorja zato niso imele pregleda nad tem, katere informacijske storitve morajo same poiskati na trgu, katere pa bi lahko potencialno pridobile na MJU.

Ukrep MDP

MDP je pripravilo načrt aktivnosti, vključno z nosilci posameznih aktivnosti in roki za njihovo izvedbo, za vsebinsko opredelitev in javno objavo posamičnih informacijskih storitev.

2.1.1.c Ne v katalog informacijskih storitev MJU ne v podrobnejše predstavitev, ki jih je za nekatere informacijske storitve objavilo na portalu NIO, MJU praviloma ni vključilo podatkov o načinu pristopa k storitvi, matrike delitve pristojnosti in odgovornosti za posamezna dejanja, ki predstavljajo izvedbo informacijske storitve (povezava s točko 2.1.1.i), in splošnih pogojev uporabe storitev⁴³. Organizacije javnega sektorja – stranke in potencialne stranke informacijskih storitev MJU niso razpolagale z vsemi informacijami, ki bi jih potrebovale za strateške odločitve o vzpostavitvi svojih digitalnih javnih storitev, saj iz kataloga informacijskih storitev ali drugih javno dostopnih dokumentov niso mogle pridobiti informacij o tem, katere informacijske storitve jim lahko omogoči MJU in pod katerimi pogoji oziroma po kakšnem postopku bi lahko k informacijskim storitvam MJU pristopile. Zato niso mogle oceniti:

- katere organizacijske izzive bi lahko s temi storitvami rešile,

⁴³ Izjema je bila storitev SI-PASS, ki jo je MJU predstavilo na posebej tej storitvi namenjeni spletni strani (kar opisujemo v primeru 1).

- s katerimi tveganji so posamezne informacijske rešitve MJU povezane,
- kakšne prihranke bi lahko tako realizirale in
- katere digitalne storitve informacijskih storitev MJU bi lahko ponudile končnim uporabnikom.

Ukrep MDP

MDP je pripravilo načrt aktivnosti, vključno z nosilci posameznih aktivnosti in roki za njihovo izvedbo, s katerim bo pristopilo k vnovičnemu pregledu kataloga informacijskih storitev in podrobnejših predstavitev pogojev uporabe informacijskih storitev. Pričeti namerava s procesom priprave dokumentov s predstavitvami informacijskih storitev, ki bodo vsebovale informacije o načinu pristopa, delitvi pristojnosti in odgovornosti ter drugih splošnih pogojih uporabe informacijskih storitev.

2.1.1.d Katalog informacijskih storitev MJU je med informacijske storitve uvrščal nekatere aktivnosti, ki nimajo narave ločenih informacijskih storitev, temveč so redne operativne naloge izvajalcev informacijskih storitev⁴⁴ ali specifične naloge MJU⁴⁵. Z navajanjem teh aktivnosti kot ločene storitve prihaja po naši oceni do nejasnosti o tem, ali so te aktivnosti del storitev, h katerim pristopa stranka, ali jih je treba zagotoviti ločeno.

2.1.1.e Katalog informacijskih storitev MJU je med storitve uvrščal tudi nekatere informacijske storitve in rešitve drugih ponudnikov⁴⁶, pri čemer MJU v katalogu ni pojasnilo svoje vloge pri zagotavljanju teh storitev⁴⁷.

2.1.1.f Katalog informacijskih storitev MJU je poleg tega med informacijske storitve uvrščal storitve vsaj⁴⁸ 2 informacijskih sistemov, katerih skrbniki so bile druge organizacije javnega sektorja⁴⁹, pri čemer vloga MJU pri zagotavljanju teh storitev ni bila določena.

⁴⁴ Na primer storitvi, ki ju je MJU imenovalo zagotavljanje varnostnih mehanizmov v omrežju in obvladovanje incidentov informacijske varnosti.

⁴⁵ Na primer storitvi, ki ju je MJU imenovalo skupna terminologija javne uprave na področju informacijskih rešitev in možnost objave podatkov, ki imajo status odprtih podatkov po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ; Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2,23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15, 7/18 in 141/22).

⁴⁶ Na primer storitve, ki jih je MJU imenovalo MS Teams, SharePoint, Webex, Lotus Domino in MS Exchange.

⁴⁷ Na primer, da nastopa kot administrator na teh tehnologijah temelječih okolij.

⁴⁸ Ker katalog informacijskih storitev MJU ne vsebuje dovolj informacij, ni jasno, ali vsebuje tudi druge storitve informacijskih sistemov, katerih skrbnik ni MJU.

⁴⁹ Šlo je za informacijski storitvi: elektronska izmenjava informacij o socialni varnosti (angl.: *Electronic Exchange of Social Security Information – EESSI*) – informacijski sistem, ki ustanovam socialne varnosti po vsej Evropski uniji pomaga hitreje in varneje izmenjevati informacije o boleznih, poklicnih boleznih in nesrečah pri delu, pokojninah, brezposelnosti in družinskih prejemkih; skrbnik tega sistema je Ministrstvo za delo, družino socialne zadeve in enake možnosti, ki ga kot informacijsko storitev vsebinsko zagotavlja drugim organizacijam javnega sektorja, na primer Zavodu za invalidsko in pokojninsko zavarovanje Slovenije, Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje, Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije in nekaterim drugim organizacijam; MJU na svoji infrastrukturi gosti le 2 komponenti sistema, ni pa šlo za njegovo informacijsko storitev; navedba v elektronskem sporočilu MJU z dne 16. 3. 2022, in INSPIS – podpora inšpekcijskim postopkom in z njimi povezanimi poročili in statistiko, ki jo je vzpostavil in jo upravlja Tržni inšpektorat Republike Slovenije; navedba v elektronskem sporočilu MJU z dne 21. 10. 2021.

2.1.1.g Nekatere vsebinsko različne informacijske storitve so bile v katalogu informacijskih storitev MJU ločeno našteje, vendar enako poimenovane⁵⁰, kar je zmanjševalo preglednost kataloga.

2.1.1.h V vsaj enem primeru je katalog informacijskih storitev MJU opisoval storitev, ki je bila dejansko šele v razvoju⁵¹, česar pa v katalogu ni razkrilo.

2.1.1.i MJU je v primeru enega izmed podprocesov ene izmed svojih informacijskih storitev – pri storitvi gostovanja informacijskih rešitev na infrastrukturi državnega računalniškega oblaka, pripravilo dokument, v katerem je opredelilo potrebne aktivnosti in njihovo medsebojno povezanost pri nameščanju informacijskih rešitev na infrastrukturo državnega računalniškega oblaka⁵². Za ta podproces ene izmed informacijskih storitev je MJU opredelilo odgovornosti in pristojnosti obeh strani pogodbenega dogovora pri nameščanju informacijskih rešitev in pri njihovem nadgrajevanju. Pri tem pa opozarjamo, da je nameščanje informacijskih rešitev le eno izmed dejanj v storitvah gostovanja informacijskih sistemov. Dokument Gostovanje informacijskih rešitev na infrastrukturi državnega računalniškega oblaka ni obravnaval drugih vidikov gostovanja informacijskih rešitev, na primer odgovornosti za redno (pouvedbeno) zagotavljanje različnih vidikov informacijske varnosti, obvladovanje incidentov, izvajanje varnostnih kopij, obnovo po škodnem dogodku, zagotavljanje kakovostne uporabniške izkušnje in druge vidike storitve. MJU je 115 strankam nudilo različne temeljne informacijske storitve, na primer storitve upravljanja informacijskih virov, storitve elektronske pošte in podobno. Za te storitve je MJU v internih dokumentih uporabljalo izraz centralizacija, za organizacije, ki so uporabljale te storitve, pa izraz centralizirani organi. MJU storitev, ki naj bi jih vključevala centralizacija, ni predstavilo v katalogu informacijskih storitev MJU ali drugih javno dostopnih dokumentih.

Brez enotnega poimenovanja informacijskih storitev v vseh pisnih virih, kjer se te pojavljajo, ni jasno, kaj te storitve vsebinsko predstavljajo in ali gre za enake ali različne storitve. To je bilo skupaj z različnimi pomanjkljivostmi v pogodbenih dogovorih (povezava s točko 2.3.2) vzrok, da ti niso predstavljali ažurnega stanja informacijskih storitev MJU, ki so jih stranke uporabljale. Nejasnosti, ki so izhajale iz neuskkljenih poimenovanj storitev, prikazuje primer 3.

Primer 3: Nedosledna poimenovanja storitve oddaljenega dostopa do zasebnega komunikacijskega omrežja državnih organov HKOM

MJU je 686 organizacijam omogočalo oddaljeni dostop do zasebnega komunikacijskega omrežja državnih organov HKOM (v nadaljevanju: omrežje HKOM). S temi organizacijami je v nekaterih primerih sklenilo pogodbene dogovore za storitev uporaba kartic z enkratnim geslom – RSA SecurID in v nekaterih primerih za storitev vzpostavitev in vzdrževanje komunikacijskih povezav v omrežje državnih organov HKOM.

Katalog informacijskih storitev MJU dostopa do omrežja HKOM ni navajal kot storitev pod nobenim izmed pogodbenih poimenovanj te storitve. Informacijska storitev iz kataloga informacijskih storitev MJU, ki vsebinsko še najbolj ustreza oddaljenemu dostopu do omrežja HKOM, je storitev

⁵⁰ Na primer storitve uporabe informacijskega sistema Pladenj, storitve za spletno prijavo in elektronski podpis SI-PASS in storitve za izmenjavo velikih datotek Spletno odložišče velikih datotek.

⁵¹ Storitve Klasifikacija2Go.

⁵² Gostovanje informacijskih rešitev na infrastrukturi DRO, verzija 1.4. z dne 25. 5. 2021 (v nadaljevanju: dokument Gostovanje informacijskih rešitev na infrastrukturi državnega računalniškega oblaka).

vzdrževanje in upravljanje storitve oddaljenega dostopa ODDO. Omrežje organov HKOM je MJU na portalu NIO sicer podrobneje predstavilo, vendar le z vidika njegovih tehničnih lastnosti, ne pa tudi kot informacijsko storitev za stranke.

Posledično vsebina storitve iz aktov ni bila jasno razvidna, prav tako pa ni jasna opredelitev storitev v smislu 74.a člena ZDU-1, zlasti v zvezi z vprašanjem, ali storitev sodi med storitve centralnega informacijsko-komunikacijskega sistema ali ne (povezava s točko 2.1.1).

Ukrep MJU

MJU je v februarju 2022 sprejelo interno navodilo Upravljanje Kataloga informacijskih storitev Direktorata za informatiko na Ministrstvu za javno upravo, v katerem je opredelilo vloge in odgovornosti pri upravljanju kataloga informacijskih storitev.

Priporočilo MDP

MDP priporočamo, naj:

- *pri pripravi osnutka Zakona o digitalni preobrazbi zagotovi, da bodo vsi pojmi, ki jih v povezavi z informacijskimi storitvami za organizacije javnega sektorja uporablja zakon, vsebinsko natančno opredeljeni;*
- *uskladi pojme, ki jih uporabljajo katalog informacijskih storitev, strateški dokumenti s področja digitalizacije in druga povezana dokumentacija;*
- *pregleda objavljeni katalog informacijskih storitev in ga preoblikuje tako, da ne bo vseboval podvajajočih se informacijskih storitev, storitev, ki imajo naravo rednih operativnih nalog, storitev drugih skrbnikov in ponudnikov;*
- *zagotovi, da bo v pogodbenih dogovorih uporabljalo enake nazive storitev, kot jih uporablja v katalogu informacijskih storitev;*
- *zagotovi, da bodo objavljeni katalog informacijskih storitev, pogodbeni dogovori in morebitni splošni pogoji poslovanja medsebojno vsebinsko usklajeni in dopolnjujoči se dokumenti.*

2.1.2 Obseg uporabe

2.1.2.a MJU je potencialnim strankam nudilo vrsto vsebinsko zahtevnih informacijskih storitev, ki bi koristile številnim organizacijam javnega sektorja, a so ostajale v omejeni uporabi. Tako je na primer informacijsko storitev gostovanje strojne opreme v varovanih prostorih MJU, uporabljalo le 14 strank, kljub temu da so ustrezno varovani strežniški prostori praviloma povezani z visokimi stroški, ki bi se jim bilo mogoče z uporabo skupnih strežniških prostorov v veliki meri izogniti. Sorodno informacijsko storitev gostovanje informacijskih sistemov na tehnični infrastrukturi MJU je sicer uporabljalo 58 državnih organov, 57 upravnih enot in še 4 druge stranke, vendar so nekatere med njimi obdržale ali celo naknadno vzpostavile tudi lastno tehnično infrastrukturo in so

infrastrukturo MJU uporabljale v omejenem obsegu⁵³, kljub temu da je vzpostavitev lastne tehnične infrastrukture povezana z dodatnimi stroški.

Pojasnilo ministrstva

Centralizirani organi so po izvedeni migraciji premeščeni na infrastrukturo ministrstva, ki je v varovanih prostorih, in storitve gostovanja več ne potrebujejo. Gostovanje strojne opreme uporabljajo necentralizirani organi ali pa posebna strojna oprema. Sedanje stanje je posledica vrste različnih odločitev v preteklosti, dogovorov, želja in potreb strank.

2.1.2.b Tudi vsaj eno drugo informacijsko storitev iz kataloga informacijskih storitev MJU, ki bi lahko po naši oceni koristila številnim organizacijam javnega sektorja, je ob zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, uporabljalo le majhno število uporabnikov. Tako je na primer orodje za izdelavo evidenc in manjših podatkovnih informacijskih rešitev Evidenca2Go, ki bi strankam omogočilo učinkovit razvoj manjših informacijskih rešitev in obveznih evidenc poleg MJU v zelo majhnem obsegu uporabljalo le še Ministrstvo za pravosodje. Po naši oceni bi bil manjši obseg uporabe te informacijske storitve lahko povezan tudi z njeno pomanjkljivo predstavitvijo v katalogu informacijskih storitev MJU ali drugih javno dostopnih dokumentih.

2.1.3 Izdatki in cenovna politika

2.1.3.a V letih 2020 in 2021 je skupni izdatek MJU za izvedbo proračunskega programa *0401 E-upravljanje in informacijska infrastruktura*, v katerega lahko uvrstimo velik del informacijskih storitev MJU za stranke, znašal več kot 82 milijonov EUR. Kljub temu da je bilo MJU izrecno odgovorno za načrtovanje in upravljanje vseh proračunskih virov na teh področjih⁵⁴ in je že Akcijski načrt za reorganizacijo državne informatike iz leta 2015 predvideval vzpostavitev enotnega finančnega načrta na področju informacijske tehnologije (povezava s točko 1.2.1), ni evidentiralo in spremljalo izdatkov Direktorata za informatiko MJU po posameznih aktivnostih direktorata, storitvah in po njegovih strankah. Zato MJU ni moglo odgovoriti na nekatera temeljna vprašanja o izdatkih za informacijske storitve, kot na primer:

- kakšni so skupni izdatki za informacijske storitve za organizacije javnega sektorja,
- koliko znašajo neposredni izdatki in koliko skupni izdatki, dodeljeni za posamezno informacijsko storitev MJU,
- koliko znašajo skupni izdatki vseh informacijskih storitev, ki jih nudi MJU zaposlenim pri določeni organizaciji javnega sektorja,
- kakšni so izdatki za digitalne javne storitve, ki jih stranke MJU omogočajo svojim končnim uporabnikom na podlagi informacijskih storitev MJU.

⁵³ MJU ne vodi evidence informacijskih sistemov in tehnološke infrastrukture v javnem sektorju, zato ni bilo mogoče oceniti, koliko organizacij javnega sektorja je vzpostavilo in upravljalo tudi lastno tehnološko infrastrukturo. Iz razpoložljive dokumentacije in pojasnil MJU smo ugotovili, da sta najmanj 2 organa državne uprave vzpostavila tudi neodvisno lastno tehnološko infrastrukturo.

⁵⁴ Prvi odstavek 74.a člena ZDU-1.

Navedeni podatki predstavljajo tudi podlago za vzpostavitev cenovne politike in oblikovanje cen za stranke, ki jim stroškov informacijskih storitev ne krije državni proračun (povezava s točko 2.2.1.e).

Cilji, ki jih je vlada zastavila v okviru Načrta za okrepanje in razvoj ter Strategije digitalnih javnih storitev 2030 (povezava s točko 1.2.3), bodo zahtevali dodatne investicije v informacijske storitve za javni sektor. MDP bo morale investicije, ki bodo v njegovi pristojnosti, izvesti skladno z zahtevami Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ⁵⁵, ki predvideva pripravo vrste različnih analiz. Nekaterih med njimi brez podatkov o tekočih operativnih stroških ne bo mogoče učinkovito pripraviti⁵⁶. Brez podatkov o neposrednih in skupnih izdatkih posamezne storitve v okviru priprave investicijske dokumentacije tudi ne bo mogoče sprejeti odločitev o tem, koliko strankam naj bi bila načrtovana informacijska storitev na voljo ter pod katerimi pogoji.

2.1.3.b Šesti⁵⁷ odstavek 74.a člena ZDU-1 je določal, da stroške uporabe storitev centralnega informacijsko-komunikacijskega sistema za državne organe in centre za socialno delo krije državni proračun. Javne agencije, organi lokalnih skupnosti, nosilci javnih pooblastil in ostali uporabniki storitve plačujejo v skladu s cenikom, ki ga določi minister, pristojen za upravo. Ker izraz storitve centralnega informacijsko-komunikacijskega sistema v ZDU-1 ni opredeljen (povezava s točkama 2.1.1.a in 2.1.1.i), iz besedila ZDU-1 ni razvidno:

- katere informacijske storitve so državnim organom in centrom za socialno delo na voljo brezplačno in
- katere storitve naj bi javne agencije, organi lokalnih skupnosti, nosilci javnih pooblastil in ostali uporabniki plačevali.

MJU v obdobju, na katero se nanaša revizija, v okviru svojih pristojnosti ni poskrbelo, da bi se navedene nejasnosti normativno uredile v ustreznem predpisu.

Z vidika potencialnih strank informacijskih storitev MJU, torej organizacij javnega sektorja, bi bile lahko centralno organizirane skupne informacijske storitve ključnega pomena za doseganje ciljev Strategije digitalnih javnih storitev 2030. Omogočijo jim namreč lahko, da svoje naloge vzpostavijo kot spletne digitalne javne storitve, ne da bi morale za to zagotoviti lastno tehnično infrastrukturo in kadre. MJU ne v katalogu informacijskih storitev MJU ne v drugih javno dostopnih dokumentih ni opredelilo cen svojih informacijskih storitev za tiste stranke, ki jim stroškov storitev ne krije državni proračun (povezava s točko 2.1.3.a). Ker bo vzpostavitev digitalnih javnih storitev pri številnih organizacijah organizirana kot investicijski projekt in Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ zavezuje vse organizacije javnega sektorja, te potrebujejo natančne podatke o svojih pričakovanih izdatkih, torej o cenah, ki jih bodo plačevale za informacijske storitve.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16.

⁵⁶ Na primer analize stroškov in koristi in analize stroškovne učinkovitosti, ki kjer je le mogoče temeljita na preračunavanju v denarnih enotah in kot izhodišče praviloma potrebujeta natančne podatke o tekočih operativnih stroških informacijskega sistema ali storitve, ki naj bi ga nadomestila posamezna investicija.

⁵⁷ Po spremembi ZDU-10 (Uradni list RS, št. 18/23) iz leta 2023 je to postal peti odstavek.

Priporočilo MDP

MDP priporočamo, naj:

- *pri pripravi osnutka Zakona o digitalni preobrazbi zagotovi, da bo jasno razvidno, katere skupine organizacij javnega sektorja lahko brezplačno uporabljajo posamezne informacijske storitve MJU, katere skupine organizacij jih morajo plačevati in na kakšen način se oblikuje s tem povezana cenovna politika, in*
- *zagotovi evidentiranje izdatkov po storitvah in po strankah njegovih informacijskih storitev in druge podatke, ki so pomembni za odločanje o prihodnosti digitalizacije javnega sektorja Republike Slovenije; evidentiranje naj bo dovolj podrobno, da bo omogočilo spremljanje neposrednih izdatkov, povezanih s posamezno informacijsko storitvijo, in na posamezno informacijsko storitev dodeliti tudi skupne izdatke, povezane z njenim izvajanjem. To predstavlja izhodišče za njihovo ovrednotenje ter opredelitev in javno objavo cenikov informacijskih storitev.*

2.1.4 Upravljanje informacijske varnosti

2.1.4.a MJU je izvajalo vrsto nalog po Uredbi o informacijski varnosti v državni upravi⁵⁸ (v nadaljevanju: uredba o informacijski varnosti), ki je določala minimalne skupne zahteve glede informacijske varnosti in velja za državno upravo in za druge državne organe, organe lokalnih skupnosti, javne agencije in nosilce javnih pooblastil ter druge subjekte, ki se povezujejo s centralnim informacijsko-komunikacijskim sistemom.⁵⁹ Naloge MJU na področju informacijske varnosti so med drugim vključevale izvajanje varnostnih pregledov in preizkusov informacijskih sistemov, zagotavljanje varnega izbrisa ali uničenja nosilcev podatkov, odzivanje na incidente informacijske varnosti v državni upravi, opravljanje dinamičnih analiz tveganja in incidentov informacijske varnosti ter spremljanje razmer, zagotavljanje usposabljanja in ozaveščanja na področju informacijske varnosti, odobravanje oddaljenega dostopa do državnega komunikacijskega omrežja uporabnikom informacijskih naprav, upravljanje sistema za pomoč in prijavo napak, spremljanje incidentov, zagotavljanje zgodnjega opozarjanja, obveščanja in razširjanja informacij o tveganjih in incidentih informacijske varnosti organom in povezanim subjektom ter izmenjevanje informacij o incidentih informacijske varnosti s skupinami za odzivanje na incidente informacijske varnosti v državi in tujini.⁶⁰

MJU je kot del svojih aktivnosti na področju informacijske varnosti uvedlo sistem upravljanja informacijske varnosti po mednarodno sprejetem standardu informacijske varnosti SIST EN ISO/IEC 27001:2013⁶¹ in se v 1 primeru s pogodbenim dogovorom obvezalo, da bo po

⁵⁸ Uradni list RS, št. 29/18 in 131/20. Uredba je veljala v celotnem obdobju, na katero se nanaša revizija, je pa prenehala veljati z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o informacijski varnosti (Uradni list RS, št. 49/23) z dne 29. 4. 2023.

⁵⁹ 1. člen uredbe o informacijski varnosti.

⁶⁰ 4. člen uredbe o informacijski varnosti.

⁶¹ Standard za varnost informacij Mednarodne organizacije za standardizacijo (angl.: *International Organization for Standardization – ISO*), ki zagotavlja okvir in smernice za vzpostavitev, izvajanje in upravljanje sistema upravljanja varnosti informacij.

standardu izvajalo redne preglede in o tem poročalo. Ta standard med drugim predvideva občasen pregled uspešnosti in učinkovitosti vpeljanega sistema. V pregledu, ki ga je izvedlo v letu 2020, je MJU izpostavilo več varnostnih in drugih pomanjkljivosti, med drugim, da ni:

- imelo pregledne evidence strojne opreme, informacijskih sistemov in drugih sredstev, s katerimi je izvajalo podporo strankam (povezava s točko 2.1.4.f),
- imelo zadostnih finančnih sredstev in kadra v Direktoratu za informatiko MJU,
- ustrezno uredilo upravljanja z dokumentacijo (povezava s točko 2.3.1),
- uvedlo sistematičnega spremljanja in ocenjevanja kakovosti storitev zunanjih dobaviteljev in ni preverjalo spoštovanja sprejetih dogovorov in navodil (povezava s točko 2.1.4.g) ter
- zagotovilo učinkovitega poročanja o incidentih informacijske varnosti (povezava s točkama 2.1.4.b in 2.1.4.e).

Ukrep MDP

MDP je zaradi reorganizacije v letu 2023 ponovno začelo s postopkom certifikacije po ISO 27001:2022.

2.1.4.b Poslovník sistema upravljanja informacijske varnosti MJU se je nanašal le na proces oziroma informacijsko storitev gostovanje informacijskih rešitev na infrastrukturi državnega računalniškega oblaka, ki je sicer podlaga za izvajanje številnih drugih notranjih organizacijskih procesov in zunanjih informacijskih storitev za stranke. MJU ni podrobneje razdelalo postopkov varovanja za druge informacijske storitve.

Ukrep MDP

MDP je pripravilo načrt aktivnosti, vključno z nosilci posameznih aktivnosti in roki za njihovo izvedbo, s katerim je pristopilo k izdelavi in sprejetju politike informacijske varnosti.

2.1.4.c Javno objavljeno navodilo MJU za upravljanje dogodkov in incidentov informacijske varnosti⁶² ni jasno določalo postopka prijave sumov varnostnih incidentov, povezanih z informacijskimi storitvami MJU.

Ker MJU nima jasnih in na dostopnem mestu objavljenih navodil za prijavo sumov varnostnih incidentov, strankam svojih informacijskih storitev ni ponudilo zadostnih in celovitih informacij, da bi jih te lahko dosledno zaznavale in ga o njih ustrezno in pravočasno obveščale. MJU takšnih incidentov tako tudi ne bi moglo preprečiti oziroma vsaj omejiti njihovega potencialnega učinka.

2.1.4.d MJU je vzpostavilo Odzivni center za incidente v informacijskih sistemih državne uprave. Kontakte odzivnega centra je objavilo le v dokumentu PDF, ki prav tako ni vseboval jasnih navodil, ki bi zaposlene pri njegovih strankah vodila skozi postopek prijave sumov varnostnih incidentov, povezanih z informacijskimi storitvami MJU. Ko smo po zaključku obdobja, na katero se nanaša

⁶² Navodilo za upravljanje dogodkov in incidentov informacijske varnosti, št. 382-42/2017/192 z dne 18. 5. 2021.

revizija, klicali na objavljeno kontaktno telefonsko številko, je ta klicatelja povezala v tajništvo Direktorata za informatiko MJU, kjer s svojo vlogo pri sprejemanju prijav varnostnih incidentov niso bili seznanjeni in naše testne prijave incidenta niso želeli sprejeti.

Ko smo po zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, pregledali spletno stran Enotnega kontaktnega centra MJU, ta ni vsebovala obvestil o morebitnih nedelujočih informacijskih storitvah MJU, predvideni ponovni vzpostavitvi nedelujočih storitev, tekočih kibernetičnih napadih in o drugih za stranke pomembnih informacijah (povezava s točko 2.1.4.a).

Ukrep MJU

V drugi polovici leta 2022 je MJU za nekatere skupine uporabnikov v internem sistemu SharePoint vzpostavilo pilotni sistem obveščanja uporabnikov informacijskih storitev o predvidenih delih in posledično o okrnjenem delovanju posamezne storitve in nenapovedanih izpadih storitev.

2.1.4.e Javnim uslužbencem, zaposlenim pri svojih strankah, MJU v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni organiziralo izobraževanj, ki bi jim omogočala prepoznati različne oblike varnostnih incidentov v povezavi z informacijskimi storitvami MJU in jih ažurno sporočati v Odzivni center za incidente v informacijskih sistemih državne uprave. Upravna akademija MJU je v okviru Načrta za okrevanje in odpornost sicer vzpostavila samoizobraževalni modul o informacijski varnosti, vendar se nanj zaradi tehnične napake v vsaj 2 ločenih terminih po obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bilo mogoče prijaviti.

S tem, ko MJU ni omogočilo izobraževanj o informacijski varnosti, zaposlenim pri strankah svojih informacijskih storitev ni zagotovilo celovitih informacij, da bi lahko prepoznali in pravočasno javili sume različnih varnostnih incidentov, na primer poskuse socialnega inženiringa, nepooblaščenih vpogledov v podatke in druge (povezava s točko 2.1.4.a). Učinkovito izobraževanje o varnostnih incidentih bi moralo biti po naši oceni vključeno v izvedbo vsake informacijske storitve MJU.

2.1.4.f MJU je začelo, a še ni dokončno vzpostavilo celovite evidence lastnih informacijskih sistemov, vključno s sistemi, s katerimi je zagotavljalo informacijske storitve za stranke v javnem sektorju (povezava s točko 2.1.4.a). To je predstavljalo neskladje z zahtevo uredbe o informacijski varnosti⁶³, ki določa popis informacijskega premoženja. Brez popisa informacijskih sistemov MJU ni moglo pripraviti sistematičnega pregleda tehnologij, ki so potrebne za izvedbo vsake informacijske storitve, kar ga je omejevalo pri oceni soodvisnosti informacijskih storitev in tehnologij in s tem pri celoviti oceni tveganj, ki jo zahteva drugi odstavek 11. člena Zakona o informacijski varnosti⁶⁴ (v nadaljevanju: ZInfV).

2.1.4.g Številne informacijske storitve MJU so bile odvisne od kompleksnega in geografsko razširjenega ekosistema dobaviteljev informacijskih sistemov in drugih tehnologij ter zunanjih izvajalcev informacijskih storitev (v nadaljevanju: podizvajalcev). Ti so bili pogosto tudi sami odvisni od svojih podizvajalcev. Odvisnost od podizvajalcev informacijskih storitev je povezana s tveganji

⁶³ 10. člen uredbe o informacijski varnosti.

⁶⁴ Uradni list RS, št. 30/18 in 95/21.

ranljivosti v programski kodi in aplikacijskih vmesnikih, z ranljivostjo informacijskih rešitev podizvajalcev in izpostavljenostjo zaposlenim podizvajalcev.

MJU ni vzpostavilo procesa upravljanja teh podizvajalcev in v opisih svojih informacijskih storitev ni razkrilo, katere tehnologije in dejanja podizvajalcev so vključena v njihovo izvedbo (povezava s točko 2.1.4.a). Stranke informacijskih storitev tako niso imele podatkov o tem, kateri podizvajalci MJU lahko potencialno dostopajo do osebnih podatkov v njihovem upravljanju ali drugače vplivajo na operativno delovanje storitev. Stranke MJU brez teh podatkov niso mogle zagotavljati skladnosti z zahtevami Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov v nadaljevanju: GDPR)⁶⁵ ali lastne celovite ocene tveganj informacijske varnosti (povezava s točko 2.3.3.1.a).

Zagotavljanje informacijske varnosti bi moralo biti po naši oceni vključeno v upravljanje in izvajanje vsake informacijske storitve MJU, saj varnostne ranljivosti informacijskih storitev lahko predstavljajo varnostne ranljivosti informacijskih sistemov, ki so od njih odvisni. Vsaka izmed naštetih ugotovitev bi lahko vplivala na varno in učinkovito upravljanje in izvajanje informacijskih storitev.

Priporočilo MDP

MDP priporočamo, naj:

- *odpravi vse varnostne pomanjkljivosti, ki jih je izpostavil pregled uspešnosti in učinkovitosti vpeljanega sistema informacijske varnosti po standardu informacijske varnosti SIST EN ISO/IEC 27001:2013 na MDP, in pri ponovnih pregledih v presojo vključi tudi oceno vpliva, ki ga imajo morebitne odkrite pomanjkljivosti na informacijske sisteme strank MDP;*
- *dokonča vzpostavitev evidence informacijskih sistemov v njegovem upravljanju;*
- *strankam svojih informacijskih storitev posreduje vse informacije, ki bi jih potrebovale za zagotavljanje skladnosti z zahtevami GDPR in za celovito oceno tveganj po uredbi o informacijski varnosti;*
- *vzpostavi proces upravljanja podizvajalcev in v okviru tega procesa zagotovi, da bodo njegove stranke seznanjene z vsemi, ki lahko dostopajo do njihovih podatkov in vplivajo na operativno delovanje njihovih sistemov;*
- *izboljša proces sprejema prijav in obravnave sumov varnostnih incidentov na informacijskih sistemih v njegovem upravljanju oziroma v okviru informacijskih storitev, ki jih nudi strankam; prijava sumov varnostnih incidentov naj bo prek različnih komunikacijskih kanalov in zastavljena tako, da prijavitelje vodi do prijave, ki bo vsebovala čim več pomembnih podatkov.*

⁶⁵ UL L št. 119 z dne 4. 5. 2016, str. 1. 24. člen GDPR določa, da so upravljalci odgovorni za skladnost z GDPR. V skladu z 28. členom GDPR upravljalci imenujejo le tiste obdelovalce, ki lahko zagotavljajo zadostna jamstva, in z njimi pisno dogovorijo vse potrebne ukrepe varstva. Brez poznavanja podizvajalcev (ki so v kontekstu varstva osebnih podatkov razumljeni kot podobdelovalci) upravljalci ne morejo zagotoviti, da ti izpolnjujejo zadostna jamstva in ne morejo pripraviti ustrezne ocene učinkov po 35. členu GDPR.

2.1.5 Podpora pri uporabi

2.1.5.a MJU je v pomoč strankam vzpostavilo centralno točko za podporo, in sicer Enotni kontaktni center, ki naj bi bil namenjen vsebinski in tehnični pomoči na tako imenovanem 1. nivoju podpore pri uporabi e-storitev, ki jih država zagotavlja državljanom, podjetjem in zaposlenim v državni upravi⁶⁶. Samo v letu 2021 so zaposleni pri strankah MJU na Enotni kontaktni center naslovili skoraj 100.000 različnih zahtevkov za podporo in pomoč, skoraj 144.000 zahtevkov pa so nanj naslovile fizične osebe in poslovni subjekti.

V katalogu informacijskih storitev MJU, na spletni strani ali v drugih javno dostopnih dokumentih Enotnega kontaktnega centra ni bilo navedeno, katera dejanja sodijo v 1. nivo podpore informacijskim storitvam MJU. Ker je MJU v katalogu informacijskih storitev med svoje storitve uvrščalo med drugim nekatere zelo splošne storitve⁶⁷, ni bilo jasno, ali lahko zaposleni pri njegovih strankah Enotni kontaktni center pokličejo tudi v primeru osnovnih vprašanj o uporabi teh informacijskih storitev⁶⁸.

2.1.5.b MJU v okviru Enotnega kontaktnega centra tudi za storitve, ki so namenjene zaposlenim pri strankah (torej končnim uporabnikom)⁶⁹, ni vzpostavilo zbirke znanja uporabnikov (na primer uporabniških navodil, pogosto zastavljenih vprašanj ali primerov uporabe).

Zagotavljanje podpore pri uporabi bi moralo biti po naši oceni vključeno v izvajanje vsake informacijske storitve MJU. Podpora pri uporabi informacijskih storitev igra ključno vlogo pri koordinaciji, pri upravljanju in izvajanju storitve, pri učinkovitosti uporabe storitve in zadovoljstvu strank.

Ukrep MDP

21. 6. 2023 je bila na portalu javnih naročil objavljena razpisna dokumentacija za nadgradnjo storitev Enotnega kontaktnega centra z vzpostavitvijo novih komunikacijskih poti.

Priporočilo MDP

MDP priporočamo, naj opredeli, katera dejanja sodijo v 1. nivo zagotavljanja podpore uporabnikom, in naj na spletni strani Enotnega kontaktnega centra objavi navodila, pogosto zastavljena vprašanja in druge oblike pridobivanja znanja o svojih informacijskih storitvah.

⁶⁶ [http: URL: <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-digitalno-preobrazbo/o-ministrstvu-za-digitalno-preobrazbo/urad-za-podporo-uporabnikom/enotni-kontaktne-center/>], 31. 12. 2021.

⁶⁷ Na primer storitve, ki jih je MJU v katalogu informacijskih storitev imenovalo MS Teams, MS Exchange, "Datotečna strežba, in druge (povezava s točkama 2.1.1.d in 2.1.1.e).

⁶⁸ Na primer, ali se lahko na Enotni kontaktni center obrnejo za pomoč pri uporabi storitev elektronske pošte prek MS Exchange, MS Teams, skupnih delov datotečnih sistemov in podobno.

⁶⁹ Izjema so storitve Državnega centra za storitve zaupanja SI-PASS.

2.1.6 Spremljanje kakovosti

2.1.6.a MJU ni vzpostavilo strukturiranih postopkov za spremljanje kakovosti informacijskih storitev. Oblikovalo je nekaj kazalnikov za namene proračunskega načrtovanja in spremljanja, vendar iz imen in opisa nekaterih kazalnikov ni bilo mogoče razbrati, kaj vsebinsko predstavljajo in kako jih je MJU izračunalo⁷⁰. Nekatere kazalnike je vključilo tudi v letna poročila o izvedbi ukrepov Strategije razvoja javne uprave 2015–2020, a ker MJU v dokument ni vključilo vsebinske opredelitve uporabljenih pojmov, tudi iz teh kazalnikov v več primerih ni bilo mogoče razbrati, na kaj natančno se nanašajo.

MJU je vzpostavilo mehanizem za zbiranje povratnih informacij končnih uporabnikov digitalnih javnih storitev portalov eUprava in SPOT. Povratne informacije tako imenovanih centraliziranih organov naj bi ministrstvo prejelo tudi prek sistema skrbniških skupin, pri čemer sklepi o skrbniški delovni skupini te naloge niso izrecno predpisali. Poleg tega MJU ni vzpostavilo sistematičnih oziroma strukturiranih postopkov za občasno spremljanje zadovoljstva strank svojih informacijskih storitev oziroma njihovih zaposlenih, na primer anket zadovoljstva strank, na podlagi katerih bi lahko kontinuirano presojalo svojo uspešnost in zaznalo morebitna področja za izboljšanje.

Proces spremljanja kakovosti in proces spremljanja zadovoljstva strank MJU bi morala biti po naši oceni vključena v upravljanje in izvajanje vsake informacijske storitve MJU, saj je le tako mogoče zagotoviti nenehno izboljševanje storitev.

Priporočilo MDP

MDP priporočamo, naj vzpostavi transparentne, razumljive in nedvoumne kazalnike kakovosti svojih informacijskih storitev. Primeri merljivih kazalnikov so lahko na primer: delež časa, ko je posamezna informacijska storitev razpoložljiva, zmogljivost posamezne informacijske storitve po številu istočasnih uporabnikov ali vnosov, elastičnost pri dodelitvi procesnih virov, čas, potreben za ponovno vzpostavitev informacijske storitve po škodnem dogodku večjih razsežnosti, in podobno.

Določitev kazalnikov naj temelji na izrazoslovju, ki ga MDP uporablja v drugih dokumentih. V okviru spremljanja kakovosti svojih storitev naj občasno izvede tudi meritve zadovoljstva strank svojih informacijskih storitev oziroma njihovih zaposlenih ter na podlagi povratnih informacij predlaga morebitne izboljšave.

⁷⁰ Nejasni kazalniki proračunskega načrtovanja, ki bi lahko predstavljali spremljanje kakovosti informacijskih storitev MJU v Zaključnem računu proračuna Republike Slovenije za leto 2021 – Obrazložitev politike 04: Splošne javne storitve in skupne administrativne službe, so bili na primer: I09762 Vzpostavitev rednega izvajanja ključnih nalog Varnostno-operativnega centra za potrebe centralne informatike in DRO, pri katerem ni jasno, na katere naloge se nanaša in katera merila naj bi bila uporabljena z njegovo presojo; I09763 Vzpostavitev repozitorija aplikacij, storitev, virov (odstotek zajetih sistemov v okviru DU), kjer ni jasno, po katerem imenovalcu in števcu naj bi se presojal delež zajetih sistemov DU, na kaj se nanaša izraz sistem in ali kratica DU predstavlja državno upravo ali morda kaj drugega; I10136 Št. oddanih prijav na razpise centraliziranih in drugih programov, iz katerega ni razvidno, za kakšne prijave naj bi šlo in za katere razpise naj bi šlo; 09170 Št. informacijskih sistemov, ki gostujejo na informacijski infrastrukturi MJU, ki se uporabljajo iz različnih institucij in so nenačrtovano izpadla", iz katerega ni jasno, kaj pomeni, da se uporabljajo iz različnih institucij in so nenačrtovano izpadla. MJU v dokumentu ni pojasnilo pomena kratic in drugih izrazov, ki jih je uporabljalo, [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/Drzavni-proracun/Zakljucni-racun/2021-ZR/Obrazlozitev-politike/ZR2021-100-III_2_4_JAVNE-STORITVE.pdf], avgust 2023.

2.1.7 Načrtovanje prihodnjih informacijskih storitev MJU

2.1.7.a MJU ni sistematično zbiralo podatkov o potrebah svojih strank po informacijski podpori in tudi ni enotno in na enem mestu objavilo svojih načrtovanih prihodnjih informacijskih rešitev ali načrtov razvoja centralne tehnične infrastrukture. Naloge skrbnikov dela strank MJU, tako imenovanih centraliziranih organov, so sicer vključevale tudi seznanitev predstavnikov centraliziranega organa s storitvami ministrstva, pri čemer pa ta naloga ni bila podrobneje opredeljena (na primer v obliki objave nove načrtovane informacijske storitve, zbiranja interesa za njeno uporabo in priprave načrtov za vključitev zainteresiranih strank).

MJU je naštelo nekatere informacijske storitve in sisteme v pripravi tudi v dokumentu Smernice za razvoj informacijskih rešitev⁷¹, vendar je načrtovalo tudi vrsto informacijskih rešitev in storitev, ki jih v dokument ni vključilo (med drugim širitev okolja za vzpostavitev podatkovnih skladišč in poslovne inteligence Skrinja, registrska platforma RPLAT in vzpostavitev več razvojnih okolij po storitvenem modelu platforma v oblaku). MJU je načrtovalo tudi izgradnjo novega podatkovnega centra in novega državnega računalniškega oblaka.

MJU je za projekt širitve okolja za vzpostavitev podatkovnih skladišč in poslovne inteligence Skrinja bodoče stranke pozvalo k oddaji skupnega javnega naročila, o drugih načrtih pa jih ni formalno obvestilo.

Organizacije javnega sektorja, zlasti tiste, ki niso bile vključene v sistem skrbniških skupin, zato niso imele celovitega pregleda nad tem, katere informacijske storitve jim bodo na voljo v prihodnje, kar jih je po naši oceni omejevalo pri pripravi svojih strateških razvojnih dokumentov in pri doseganju zavez Načrta za okrevanje in odpornost⁷² in Strategije digitalnih javnih storitev 2030⁷³.

⁷¹ Dokument je bil do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, izdan v 5 različicah, prva z dne 1. 5. 2018, zadnja pa novembra 2021. Poglavje 5.3 Gradniki v pripravi kot prihodnje informacijske rešitve in storitve MJU v zadnji različici dokumenta predstavlja centralni sistem e-pooblaščenja SI-CEP, centralni sistem e-pooblaščenja SI-CeP, modul OPSI-API za vzpostavitev kataloga API dostopov do zbirk podatkov, ki so javno dostopne, modul OPSI-LAB za strojno obdelavo in analizo podatkovnih zbirk, sistem za zagotavljanje semantične interoperabilnosti in napredni iskalnik besedil – semantični analizator.

⁷² V povezavi s ciljem digitalne preobrazbe.

⁷³ Podpreti bodo morale na primer različne digitalne javne storitve na področju izobraževanja, kariere, upravnih postopkov, socialnih storitev in zdravja državljanov in drugih rezidentov, različne storitve za poslovne subjekte, digitalne javne storitve na področju transporta in številne druge.

Priporočilo MDP

MDP priporočamo, naj pred sprejemom vseh konkretnih odločitev o vzpostavitvi novih in širitvi obstoječih informacijskih storitev zbere in kot izhodišče uporabi podatke o prihodnjih potrebah svojih strank in drugih organizacij v javnem sektorju.

Priporočamo mu tudi, naj poleg kataloga obstoječih informacijskih storitev objavlja tudi ažurne podatke o informacijskih rešitvah in storitvah, ki jih načrtuje ali že vzpostavlja. Načrtovane informacijske rešitve in storitve naj predstavi tako, da bo iz opisa nedvoumno jasno, kaj vsebinsko predstavljajo, katere organizacijske izzive bodo naslovile, katere digitalne javne storitve za končne uporabnike bodo podpirale, komu bodo namenjene, pod katerimi pogoji oziroma kako je mogoče k njim pristopiti in kdaj bodo predvidoma na voljo.

2.2 Stranke informacijskih storitev MJU

MJU je ob zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, razpolagalo z naslednjimi zbirnimi podatki o strankah svojih informacijskih storitev:

- 115 strankam⁷⁴ je nudilo temeljne informacijske storitve, za katere je uporabljalo izraz centralizacija (povezava s točkama 2.3.2.1.a in 2.1),
- 14 strankam je omogočalo gostovanje njihove strojne opreme v svojih varovanih prostorih⁷⁵,
- 62 strankam⁷⁶ je omogočalo gostovanja informacijskih sistemov na svoji infrastrukturi⁷⁷,
- 50 strankam je nudilo storitve registracije spletnih domen,
- 9 strank je podpiralo s centralnim gradnikom za strežniško podpisovanje⁷⁸ in
- 334 strankam je izdalo skupaj več kot 25.000 kvalificiranih digitalnih potrdil.

MJU je tudi 686 organizacijam omogočalo oddaljeni dostop do omrežja HKOM. Poleg organizacij javnega sektorja so v to število zajete tudi organizacije zasebnega sektorja, ki so dostop pridobile kot dobavitelji informacijskih sistemov, izvajalci informacijskih storitev za organizacije javnega sektorja, ali pa so dostop potrebovale za upravljanje različnih pooblastil v informacijskih sistemih, ki so se nahajali znotraj omrežja HKOM. MJU organizacij zasebnega sektorja ni vodilo v ločenih evidencah (povezava s točko 2.2.2).

Ker so nekatere stranke MJU uporabljale po več različnih storitev, naj bi imelo MJU po svojih evidencah ob zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, 998 strank.

⁷⁴ Šlo je za ministrstva, organe v njihovi sestavi, nekatere neodvisne državne organe (MJU je za te skupine strank uporabljalo tudi izraz uporabniki po 74.a členu in izraz organi) ter upravne enote.

⁷⁵ MJU je za to storitev uporabljalo tudi izraz kolokacija.

⁷⁶ Od tega za 57 ministrstev, organov v sestavi in drugih organizacij, za katere je MJU uporabljalo izraz uporabniki po 74.a členu, 1 upravno enoto in 4 druge organizacije.

⁷⁷ Iz evidenc MJU ni bilo razvidno, za kateri tip gostovanja informacijskih sistemov je pri teh strankah šlo.

⁷⁸ MJU ga je v katalogu informacijskih storitev vodilo pod nazivom centralni gradnik za strežniško ePodpisovanje SI-CeS.

MJU je za nekatere informacijske storitve vodilo tudi podatke o številu neposrednih uporabnikov – zaposlenih pri organizacijah javnega sektorja s pravicami uporabe informacijskih rešitev. Informacijsko rešitev za podporo upravljanju z dokumentarnim gradivom Krpan je ob zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, na primer uporabljalo več kot 5.000 zaposlenih, rešitev za upravljanje dokumentarnega gradiva SPIS pa več kot 11.000 zaposlenih v javnem sektorju. Na centraliziranem aktivnem imeniku⁷⁹ je imelo MJU opredeljenih več kot 18.000 zaposlenih. Več kot 10.000 jih je uporabljalo informacijsko storitev, ki jo je MJU v katalogu informacijskih storitev imenovalo MS Exchange in jo opisalo kot centralno storitev elektronske pošte za centralizirane organe⁸⁰, več kot 31.000 jih je uporabljalo informacijsko storitev, ki jo je MJU imenovalo SMTP⁸¹ in jo opisalo kot centralno storitev elektronske pošte za javno upravo, več kot 14.000 zaposlenih v organizacijah javnega sektorja pa je uporabljalo poštno informacijsko storitev, ki jo je MJU imenovalo Lotus Domino⁸².

Da bi odgovorili, ali je MJU v mejah svojih pristojnosti jasno določilo zavezance in morebitne druge upravičence do uporabe svojih informacijskih storitev, smo proučili, ali je MJU opredelilo, katere organizacije morajo uporabljati posamezne informacijske storitve MJU in v kakšnem obsegu ter katere organizacije lahko uporabljajo posamezne informacijske storitve MJU in v kakšnem obsegu. Poleg tega smo proučili, ali ima MJU o strankah, ki že uporabljajo njegove storitve, tudi točne evidence.

2.2.1 Kategorije strank

2.2.1.a ZDU-1 je v prvem odstavku 74.a člena določal, da naj bi MJU organom državne uprave, torej upravnim organom, kamor sodijo ministrstva, njihovi organi v sestavi in upravne enote⁸³, zagotavljalo upravljanje informacijsko-komunikacijske infrastrukture, razvoj skupnih informacijskih rešitev ter njihovo tehnično, procesno in organizacijsko skladnost s centralnim informacijsko-komunikacijskim sistemom ter tudi načrtovanje in upravljanje vseh proračunskih virov na teh področjih. Drugi odstavek 74.a člena ZDU-1 je iz skupnega izvajanja naštetih nalog izvil informacijsko-komunikacijske sisteme, namenjene področju obrambe, varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter policije, interni informacijski sistem notranjih zadev, obveščevalno-varnostne dejavnosti, področje zunanjih zadev, preprečevanja in odkrivanja pranja denarja in financiranja terorizma ter opravljanja plačilnega prometa za proračunske uporabnike.

⁷⁹ Aktivni imenik shranjuje informacije o objektih v omrežju (na primer o uporabnikih, različnih napravah, datotekah na skupnem datotečnem sistemu in podobno) in skrbnikom ter uporabnikom omogoča enostavno iskanje in uporabo teh informacij (na primer združevanje uporabnikov ali naprav v različne skupine in dodeljevanje pravic uporabe glede na vključenost v te skupine).

⁸⁰ Šlo je za informacijsko storitev elektronske pošte prek poštne in koledarskega strežnika Microsoft Exchange Server.

⁸¹ V splošni rabi je SMTP okrajšava za angleški izraz *Simple Mail Transfer Protocol* – široko razširjen spletni komunikacijski protokol za prenos elektronske pošte, ki ga uporabljajo poštni strežniki in drugi posredniki.

⁸² Gre za licenčno informacijsko rešitev, ki podpira poslovanje in ima integriran tudi sistem elektronske pošte. V javnem sektorju Republike Slovenije se za rešitev uporablja splošno ime Lotus Domino, čeprav je del rešitve, ki ga je lastnik rešitve v letu 2021 tržil pod imenom Domino, pravzaprav strežniška informacijska rešitev. Odjemalski del rešitve, ki omogoča tudi lastno razvite rešitve državnih organov in delo z elektronsko pošto na računalnikih končnih uporabnikov, lastnik rešitve trži pod imenom Notes.

⁸³ 1. in 14. člen ZDU-1.

MJU ni v celoti dosledno izvajalo nalog, kot jih je določal 74.a člen ZDU-1, saj za vsaj⁸⁴ en organ državne uprave predvidenih nalog ni izvajalo. Hkrati pa je ministrstvo naloge najmanj v omejenem obsegu izvajalo za en organ državne uprave, ki bi moral biti izvzet, saj ob upoštevanju področja dela spada med izjeme po drugem odstavku 74.a člena ZDU-1.

Pojasnilo ministrstva

MJU se je pri odločanju, katerim organom državne uprave bo nudilo informacijske storitve, odzivalo tudi na pobude organov. Tako se je odločilo nuditi informacijske storitve organu, ki spada med izjeme po drugem odstavku 74. člena ZDU-1, saj je prejelo pobudo.

Navedenemu organu je MJU zagotavljalo le določene storitve, za svoj notranji informacijski sistem pa je organ skrbel sam. Kljub temu da organ sodi med izjeme 74.a člena ZDU-1, MJU podpira njegovo delovanje, saj organ sam nima tehničnih možnosti za celovito in zanesljivo tehnično podporo delovanju svoje infrastrukture.

MJU je izkazalo, da se je v enem primeru res odzvalo na potrebe in pobude stranke, vendar pa je pričelo z nudenjem storitve stranki, še preden so bile pristojnosti za to ustrezno urejene v ZDU-1.

2.2.1.b Hkrati je MJU določene informacijske storitve, ki bi jih v skladu s 74.a členom ZDU-1 moralo nuditi le organom državne uprave, nudilo tudi vsaj 3 organizacijam javnega sektorja, ki niso organi državne uprave.

2.2.1.c MJU ni imelo vzpostavljene ažurne in točne evidence strank svojih dejanskih informacijskih storitev. V razpoložljivih evidencah:

- so se nekatere stranke v evidenci pojavljale večkrat;
- nekatere stranke določenih storitev pri posameznih storitvah, ki jih uporabljajo, v evidenci niso bile navedene;
- evidenca ni vključevala nekaterih storitev, ki jih MJU strankam sicer nudi.

Brez natančne evidence svojih strank MJU ne bo imelo podlage, da v okviru svojih pristojnosti jasno določi zavezanca in morebitne druge upravičence do uporabe svojih informacijskih storitev.

2.2.1.d MJU je v različnih dokumentih uporabljalo različen pristop k štetju strank svojih informacijskih storitev. V nekaterih dokumentih je med stranke svojih informacijskih storitev štelo le krovne organizacije, ki so podpirale posamezna večja informacijska okolja, v nekaterih primerih pa vsako posamezno organizacijo, ki je to okolje uporabljala. Brez enotnega pristopa k štetju svojih strank MJU ne bo imelo podlage, da v okviru svojih pristojnosti jasno določi zavezanca in morebitne druge upravičence do uporabe svojih informacijskih storitev.

2.2.1.e ZDU-1 je v petem odstavku 74.a člena določal, da MJU zagotavlja storitve centralnega informacijsko-komunikacijskega sistema, elektronsko podporo upravnim ter drugim postopkom in razvoj skupnih informacijskih rešitev za elektronsko poslovanje ne le državnim organom, temveč

⁸⁴ Ker MJU nima celovitih evidenc strank svojih informacijskih storitev (povezava s točko 2.2.1.c), niti ni jasno opredelilo informacijskih storitev in njihovega obsega, ki naj bi jih zagotavljalo posameznim organizacijam (povezava s točko 2.1.1.a), ni mogoče izključiti, da obstajajo tudi druge organizacije, za katere bi morale izvajati informacijske storitve, pa jih ne.

tudi javnim agencijam, organom lokalnih skupnosti in nosilcem javnih pooblastil. ZDU-1 pri tem ni določal, ali mora MJU navedenim organom storitve nuditi obligatorno, na njihovo pobudo ali po lastni presoji, ob določenih pogojih (povezava s točko 2.1.1.a).

MJU v okviru svojih pristojnosti ni poskrbelo, da bi se v ustreznem predpisu normativno jasno opredelilo, katere organizacije morajo uporabljati posamezne informacijske storitve MJU in v kakšnem obsegu ter katere organizacije lahko uporabljajo posamezne informacijske storitve MJU in pod kakšnimi pogoji.

2.2.1.f V katalogu informacijskih storitev je MJU upravičence do svojih informacijskih storitev razdelilo na centralizirane državne organe, necentralizirane državne organe, druge državne organe, lokalne skupnosti, javne agencije, javne zavode, nosilce javnih pooblastil, pravosodne organe in poslovne subjekte. MJU ni opredelilo, kateri upravičenci sodijo v katero kategorijo, niti ni objavilo kriterijev za razvrščanje državnih organov v našete kategorije, poleg tega pa pri obravnavi posameznih organizacij javnega sektorja ni bilo dosledno. MJU poleg tega ni opredelilo, katere organizacije uvršča v kategorijo pravosodni organi⁸⁵ in pri obravnavi posameznih organizacij te skupine ni bilo dosledno. MJU tudi ni opredelilo, katere stranke uvršča v kategorijo nosilcev javnih pooblastil⁸⁶.

2.2.1.g Tudi pri delitvi strank v katalogu informacijskih storitev MJU ni opredelilo, katere kategorije organizacij morajo uporabljati posamezne informacijske storitve MJU in v kakšnem obsegu ter katere lahko uporabljajo posamezne informacijske storitve MJU in v kakšnem obsegu. To pomeni tudi, da iz kataloga informacijskih storitev MJU potencialnim strankam ni bilo razvidno, katere informacijske storitve MJU so jim na voljo in pod kakšnimi pogoji, zato niso mogle optimizirati lastne porabe javnih sredstev.

Priporočilo MDP

MDP priporočamo, naj:

- *pri pripravi osnutka Zakona o digitalni preobrazbi zagotovi, da bodo skupine organizacij javnega sektorja opredeljene tako, da bo za vsako skupino nedvoumno določeno, katere informacijske storitve ji mora oziroma sme zagotavljati ministrstvo in pod kakšnimi pogoji, in*
- *oblikuje skupine strank svojih informacijskih storitev tako, da bodo skladne s skupinami strank, kot jih določajo področni predpisi, ki urejajo informatiko v državni upravi, in zagotovi ažurne, točne in natančne evidence strank; MDP naj v vseh svojih evidencah uporablja enotno opredeljene skupine strank.*

⁸⁵ Izraz pravosodni organ v področni zakonodaji ni opredeljen. Spletna stran gov.si v pravosodni sistem uvršča sodišča in sodni sistem, državno tožilstvo, državno odvetništvo in brezplačno pravno pomoč.

⁸⁶ V skladu z drugim odstavkom 15. člena ZDU-1 lahko javno pooblastilo za opravljanje upravnih nalog poleg javnih agencij pridobijo tudi druge osebe javnega prava, posamezniki in pravne osebe zasebnega prava. Podlaga za podelitev javnega pooblastila so lahko različni zakoni, nosilci javnih pooblastil pa opravljajo vsebinsko izredno raznolike naloge.

2.2.2 Obravnava tretjih oseb kot strank

2.2.2.a V nekaterih okoliščinah so stranke informacijskih storitev MJU potrebovale dostop do informacijskih sistemov v njihovem upravljanju za različna podjetja, zasebne zavode, zadruge in druge organizacije izven javnega sektorja ter tudi za fizične osebe in samostojne podjetnike posameznike (v nadaljevanju: tretje osebe). Ti informacijski sistemi so se nahajali v omrežju HKOM, ki jih je ščitilo pred nepooblaščenimi zunanjimi dostopi. MJU je na zahtevo svojih strank tem tretjim osebam omogočilo informacijsko storitev povezovanja v omrežje HKOM. V nekaterih primerih je šlo pri tretjih osebah za nosilce javnih pooblastil, ki so potrebovali zunanje dostope do posebnih informacijskih rešitev v upravljanju strank MJU, v nekaterih primerih pa je šlo za različne podizvajalce strank. MJU je med stranke svojih informacijskih storitev uvrščalo tudi lastne podizvajalce.

Po določbah ZInfV so vsi, ki se povezujejo s centralnim državnim informacijsko-komunikacijskim omrežjem oziroma sistemom tako imenovane povezane osebe in s tem zavezanci po tem zakonu⁸⁷.

Vloge tretjih oseb za zunanji dostop do zasebnega omrežja državnih organov HKOM in drugi dokumenti, ki so bili podlaga za dostop, so se v vsaj enem primeru glasili na celotno organizacijo, kar predstavlja tveganje, da so vsi zaposleni pri tretji osebi uporabljali en sam dostop do omrežja HKOM. V nekaterih okoliščinah, na primer kadar tudi ciljna informacijska rešitev nima ustreznih varnostnih kontrol in nastavitev, lahko to predstavlja izgubo sledljivosti dejanjem, ki jih uporabniki izvajajo v informacijskih sistemih, kar lahko omogoči nepooblaščen dostope do zaupnih podatkov in različne zlorabe.

Stranke informacijskih storitev MJU, ki so potrebovale dostope za tretje osebe, so morale za dostope zaprositi pisno. MJU je z vsako tretjo osebo sklenilo ločeno pogodbo o povezovanju v omrežje HKOM (povezava s točko 2.3.2.2.b).

ZDU-1 ni predvideval, da naj bi MJU nudilo informacijske storitve tretjim osebam, torej organizacijam, ki niso državni organi, javne agencije, organi lokalnih skupnosti ali nosilci javnih pooblastil. MJU v okviru svojih pristojnosti ni poskrbelo, da bi se navedene nejasnosti normativno uredile v ustreznem predpisu.

Poleg tega MJU ne tretjih oseb ne svojih strank, ki so odobrile oziroma drugače potrdile svoje dostope, ni pisno zavezalo, da mu morajo javiti morebitno prenehanje sodelovanja s tretjo osebo in zahtevati, da se ji odvzame zunanji dostop do omrežja HKOM. Ta organizacija upravljanja in izvajanja informacijske storitve ne zagotavlja, da bo MJU v primeru prenehanja potrebe po dostopu tretjim osebam ažurno ukinilo njihove zunanje dostope. Zunanji dostopi, za katere ni utemeljene organizacijske potrebe, omrežje HKOM izpostavljajo tveganju različnih varnostnih incidentov. Ta organizacija sodelovanja s tretjimi osebami tudi ne zagotavlja, da bodo te lahko dosegle skladnost z različnimi zahtevami ZInfV, med drugim z varnostnimi zahtevami 11. člena ZInfV.

⁸⁷ 5. člen ZInfV.

Priporočilo MDP

MDP priporočamo, naj:

- *pri pripravi osnutka Zakona o digitalni preobrazbi zagotovi, da bo razvidno, v katerih primerih sme ali mora ministrstvo dopustiti dostop do omrežja HKOM tudi tretjim osebam, pod kakšnimi pogoji, kakšne so dolžnosti ministrstva, tretjih oseb in strank, ki predlagajo vključitev tretjih oseb, ter katere varnostne ukrepe je treba ob tem sprejeti, in*
- *od vseh svojih strank izrecno zahteva, da mu ob prenehanju poslovne potrebe ažurno posredujejo zahteve za ukinitve zunanjih dostopov do omrežja HKOM tretjim osebam; prouči naj tudi možnost, da bi strankam svojih informacijskih storitev periodično posredovalo evidence z njimi povezanih tretjih oseb in od njih zahtevalo, da potrdijo, ali so obstoječi zunanji dostopi do omrežja HKOM še upravičeni.*

2.3 Sodelovanje MJU s strankami njegovih informacijskih storitev

Sodelovanje oziroma odnos med MJU kot ponudnikom informacijskih storitev (v nadaljevanju: pogodbeni odnos) in njegovimi strankami so urejali pogodbeni dogovori. Temeljni namen pogodbenih dogovorov za zagotavljanje informacijskih storitev je ureditev razmerij med ponudnikom in stranko te storitve s ciljem, da se čim bolj jasno dogovorijo vsa pričakovanja, predvsem pa določijo odgovornosti in naloge obeh strani dogovora. To je pomembno tako za nemoteno izvajanje informacijskih storitev kot tudi za zagotavljanje ustrezne stopnje varovanja osebnih podatkov in drugih vidikov informacijske varnosti.

Osnutke pogodbenih dogovorov za uporabo informacijskih storitev je pripravljalo MJU. V svojih evidencah je imelo MJU ob zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, evidentiranih 198 pogodbenih dogovorov za različne informacijske storitve⁸⁸.

V pregled smo zajeli 76 pogodbenih odnosov (v nadaljevanju: pregledani pogodbeni odnosi), za katere je MJU predložilo 97 pogodbenih dogovorov ter 69 dodatnih dokumentov⁸⁹. V pregled zajete pogodbene dogovore je mogoče razdeliti na 4 temeljne tipe, in sicer:

1. pogodbeni dogovori, ki so bili najpogosteje poimenovani sporazumi o zagotavljanju storitev in razmejitvi odgovornosti, katerih temeljni namen je bil praviloma opredeljen kot razmejitev odgovornosti in določitev načina komunikacije v zvezi z zagotavljanjem informacijskih storitev;

⁸⁸ MJU ni imelo ločenega sistema za upravljanje pogodbenih dogovorov, je pa pričelo z evidentiranjem obstoječih pogodbenih dogovorov (povezava s točko 2.3.1.a).

⁸⁹ Dodatno priložena dokumentacije je po naravi obsegala nekatere priloge, ki niso bile vključene v dokument krovnega dogovora, anekse h krovnim dogovorom, izvedbene dogovore h krovnim dogovorom, dopise, povezane s sklepanjem pogodbenih dogovorov oziroma oblikovanjem pogodbenih odnosov, in drugo. Pogodbeni dogovori, ki nam jih je predložilo MJU, so vsebovali tudi številne priloge.

Določene priloge so bile zajete v same krovne dokumente, druge pa posredovane kot ločena dokumentacija. Vendar pa števila prilog v dodatno priloženi dokumentaciji ni bilo mogoče natančno prešteti, ker ta dokumentacija pogosto ni bila ustrezno označena, zaradi česar v nekaterih primerih ni mogoče določiti, niti h kateremu pogodbenemu dogovoru spada niti kakšna je pravna narava in veljavnost dokumenta. Priloge poleg tega praviloma niso bile označene z datumi nastanka ali ločeno podpisane.

2. pogodbeni dogovori, ki so bili najpogosteje poimenovani pogodbe o vzpostavitvi komunikacijskih povezav v omrežje državnih organov HKOM in vzdrževanju te povezave, pri katerih je šlo za pogodbene dogovore za zagotavljanje informacijske storitve povezovanja v omrežje HKOM;
3. pogodbeni dogovori, ki so bili najpogosteje poimenovani dogovori o sodelovanju na področju gostujoče opreme, ki so opredeljevali storitev gostovanja strojne opreme v upravljanju stranke v varnih strežniških prostorih v upravljanju MJU;
4. pogodbeni dogovori, ki so bili najpogosteje poimenovani dogovori o razmejitvi pristojnosti pri posredovanju in uporabi osebnih podatkov, ki so bili namenjeni določitvi razmerja in odgovornosti med uporabnikom in ponudnikom storitev, pri katerih prihaja do obdelave osebnih podatkov.

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je MJU jasno določilo medsebojne pravice in obveznosti ter druge pogoje opravljanja storitev, smo proučili, ali so bile pravice in obveznosti jasne in pisno dogovorjene, ali je bilo iz opisa storitev nedvoumno jasno, katere tehnologije in dejanja predstavljajo izvedbo vsake informacijske storitve, ali so pogodbeni dogovori s strankami predstavljali ažurno stanje informacijskih storitev MJU, ki jih je stranka uporabljala, ali je MJU obračunavalo informacijske storitve v skladu s 74.a členom ZDU-1 in ali je MJU za vse informacijske storitve oblikovalo kazalce kakovosti, ki naj bi jih te dosegale, in jih tudi redno spremljalo.

2.3.1 Sistem upravljanja s pogodbenimi dogovori

2.3.1.a MJU je vzpostavilo evidenco pogodbenih dogovorov, v kateri so manjkali nekateri podatki. MJU je vanjo evidentiralo 198 pogodbenih dogovorov, pri čemer je imelo po svojih evidencah 998 strank informacijskih storitev (povezava s točko 2.2). Evidenca torej ni vključevala vseh sklenjenih pogodbenih dogovorov, poleg tega je MJU pri nekaterih evidentiranih pogodbenih dogovorih izrecno navedlo, da je treba veljavnost pogodbenega dogovora še preveriti. Evidenca je vsebovala tudi druge nedoslednosti.

MJU tako ni imelo pregleda nad tem:

- ali so pogodbeni dogovori s strankami predstavljali ažurno stanje informacijskih storitev MJU, ki jih je stranka uporabljala (povezava s točko 2.1.4.a);
- katere dogovore bi bilo treba skleniti na novo oziroma prenoviti zaradi reorganizacij in drugih statusnih sprememb na eni ali drugi strani pogodbenega dogovora (povezava s točko 2.3.1.b);
- katere dogovore bi bilo treba prenoviti zaradi sprememb v vrsti storitev ali sprememb na področju zakonodaje (povezava s točko 2.3.1.b) in
- kateri dogovori so prenehali veljati, s čimer je prenehala pravna podlaga za izvajanje informacijskih storitev.

MJU v več pregledanih pogodbenih odnosih ni razpolagalo z veljavnimi verzijami pogodbenih dogovorov. Kot veljavni pogodbeni dogovor je v 1 primeru predložilo osnutek pogodbenega dogovora, 1 predloženi pogodbeni dogovor ni bil oštevilčen in ni imel zabeleženega datuma sklenitve, v 1 primeru je MJU predložilo pogodbeni dogovor z manjkajočimi členi, 4 pogodbenih dogovorov, zavedenih v evidenci pogodbenih dogovorov, pa ni predložilo.

Poleg tega so pri vsaj⁹⁰ 35 predloženih pogodbenih dogovorih manjkale priloge, med njimi tudi ključne priloge, brez katerih ni mogoče določiti informacijskih storitev MJU, na katere naj bi se dogovor nanašal, ali medsebojnih pravic in obveznosti pogodbenih strani (povezava s točko 2.3.2.2). Priloge, ki smo jih prejeli, pogosto niso bile označene tako, da bi bilo nedvoumno jasno, h kateremu pogodbenemu dogovoru spadajo in na kaj se nanašajo. Neveljavni ali nepopolni pogodbeni dogovori niso mogli predstavljati ažurnega stanja informacijskih storitev MJU, ki jih je stranka uporabljala.

2.3.1.b Za 2 sklenjena dogovora ni mogoče z gotovostjo ugotoviti, ali sta bila na dan 31. 12. 2021 še v veljavi. V nobenem pogodbenem dogovoru ni bila določena obveznost periodičnega pregleda dogovora. Nekateri pogodbeni dogovori so sicer predvideli mesečne koordinacijske sestanke, ki pa v najmanj 2 primerih niso vodili v posodobitev pogodbenega dogovora tako, da bi ta ažurno odražal vsebino informacijskih storitev MJU, ki jih je stranka uporabljala.

Zaposleni Direktorata za informatiko MJU so že pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, izpostavili, da je treba prenoviti sistem pogodbenih dogovorov, vendar MJU v obdobju, na katero se nanaša revizija, k temu ni pristopilo.

Zaradi odsotnosti sistema spremljanja ažurnosti pogodbenih dogovorov številni dogovori bodisi niso odražali dejanskega obsega informacijskih storitev MJU bodisi niso upoštevali statusnih in zakonodajnih sprememb, ki so se zgodile po sklenitvi dogovora.

Priporočilo MDP

MDP priporočamo, naj vzpostavi sistem evidence in hrambe pogodbenih dogovorov, ki bo omogočal točen in ažuren pregled nad tem, kateri pogodbeni dogovori so v veljavi. Evidenca in hramba pogodbenih dogovorov naj bosta oblikovani tako, da bosta ob različnih statusnih spremembah pogodbenih strani in ob različnih vsebinskih spremembah informacijskih storitev omogočali hitro opredelitev pogodbenih dogovorov, ki jih bo treba posodobiti, in da bo MDP v vsakem trenutku razpolagalo z ažurno in popolno verzijo vsakega pogodbenega dogovora. MDP priporočamo tudi, naj vsem pogodbenim dogovorom določi skrbnike dogovorov in vanje vključi določilo o periodičnem pregledu in posodobitvi pogodbenih dogovorov ter s temi ukrepi zagotovi, da bodo pogodbeni dogovori s strankami predstavljali ažurno stanje informacijskih storitev MDP, ki jih stranka uporablja.

⁹⁰ Iz pogodbenih dogovorov ni vselej jasno, katere priloge naj bi posamezni pogodbeni dogovor imel.

2.3.2 Pogodbeni dogovori

2.3.2.1 Izvajanje informacijskih storitev brez pisne pogodbene ureditve odnosa

2.3.2.1.a MJU z vsaj⁹¹ 16 strankami, ki jim je zagotavljalo različne informacijske storitve, ni imelo sklenjenih pogodbenih dogovorov v pisni obliki. Brez pogodbenih dogovorov v pisni obliki ni bilo mogoče ugotoviti medsebojnih pravic in obveznosti MJU in njegovih strank, zaradi česar bi lahko prišlo do podvajanja nalog, opustitve nalog in neučinkovite koordinacije v morebitnih kriznih okoliščinah. Pisna oblika pogodbenega dogovora je poleg tega pomembna za preprečevanje nesporazumov in različnih interpretacij dogovorov.

2.3.2.1.b Iz podatkov, ki nam jih je o svojih strankah posredovalo MJU, so vsaj⁹² 8 informacijskih storitev uporabljale tudi stranke, s katerimi MJU za uporabo teh storitev ni sklenilo pogodbenega dogovora.

Če pogodbeni dogovor ne predstavlja ažurnega stanja informacijskih storitev MJU, ki jih stranka uporablja, lahko med pogodbenima stranema pride do različnega oziroma napačnega razumevanja pravic in medsebojnih odgovornosti.

Priporočilo MDP

MDP priporočamo, naj opredeli vse stranke, ki jim nudi informacijske storitve na podlagi ZDU-1, in z njimi sklene pisne dogovore o zagotavljanju informacijskih storitev. Ti dogovori naj jasno opredeljujejo vse informacijske storitve MDP, ki jih uporablja stranka, medsebojne pravice in obveznosti stranke in MDP ter sklice na morebitne splošne pogoje uporabe in druge dokumente.

2.3.2.2 Določitev informacijskih storitev in medsebojnih obveznosti, ki izhajajo iz pogodbenega dogovora

2.3.2.2.a Pregledali smo 36 od 115 pogodbenih odnosov s strankami, ki jih je MJU opredeljevalo kot centralizirane organe (povezava s točko 2.1.1.i). MJU je s temi strankami sklenilo pogodbene dogovore, ki jih je najpogosteje imenovalo sporazumi o zagotavljanju storitev in razmejitvi odgovornosti.

Iz pogodbenih dogovorov te vrste ni bilo mogoče nedvoumno opredeliti predmeta pogodbe, torej informacijskih storitev, ki jih stranki zagotavlja MJU. Dogovori tudi niso nedvoumno opredeljevali nekaterih medsebojnih obveznosti, ki izhajajo iz pogodbenega dogovora.

⁹¹ Ker MJU nima celovitih evidenc strank svojih informacijskih storitev (povezava s točko 2.2.1.c), ni mogoče izključiti, da izvaja informacijske storitve tudi za morebitne druge stranke, s katerimi ni pisno uredilo pogodbenega odnosa.

⁹² Ker MJU nima celovitih evidenc strank svojih informacijskih storitev (povezava s točko 2.2.1.c) in ker v pogodbenih dogovorih ni jasno opredelilo informacijskih storitev in obsega, v katerem naj bi jih zagotavljalo posameznim strankam (povezava s točko 2.1.1.a), ni mogoče izključiti, da za nekatere stranke izvaja tudi informacijske storitve, ki jih ni pisno uredilo.

Pogodbeni dogovori vrste sporazumi o zagotavljanju storitev in razmejitvi odgovornosti so med informacijskimi storitvami MJU omenjali med drugim vzdrževanje aktivne omrežne opreme LAN, sistemsko podporo, podporo za uporabo IKT – strojna oprema, podporo za uporabo IKT – aplikativni strežniki, poštni strežniki, datotečni strežniki, bazni strežniki, namenski in ostali aplikacijski strežniki in podporo uporabnikom. MJU v pogodbenih dogovore ni vključilo opredelitve naštetih informacijskih storitev in izrazov, kljub temu da jih je mogoče tolmačiti na različne načine.

Pogodbeni dogovori so dodatno navajali, da so sestavljeni iz različnih prilog. Nekateri pogosti naslovi prilog, navedeni v pogodbenem dogovoru (ne pa nujno tudi v prilogi), so bili: Tehnični načrt opreme, Načrt zunanjih dostopov do infrastrukturnih virov, ki so predmet prevzema, Podatki o lokacijah s sezname opreme, aplikacijah, ki tečejo na opremi, ki je predmet sporazuma, in številu ter naravi uporabnikov, Seznam opreme, ki je predmet primopredaje, Podatki o tem, kje se hranijo gesla, načinu primopredaje gesel, digitalnih potrdil in drugih sredstev overjanja, Evidenca elektronsko podprtih procesov in zagotavljanje podpore uporabnikom, Podatkovni zemljevid in Protokol medsebojnega obveščanja in usklajevanja. Kljub temu da naj bi šlo za sestavine pogodbenega dogovora, MJU v 35 primerih pregledanih pogodbenih odnosov ni razpolagalo z vsemi predvidenimi prilogami pogodbenega dogovora.

Pojasnilo ministrstva

Skoraj vsem sporazumom o zagotavljanju storitev in razmejitvi odgovornosti manjkajo priloge, ker takrat, ko so se podpisovali (od leta 2016 do leta 2018), teh informacij ni bilo mogoče pridobiti. Vsi organi so morali oddati prilogo Seznam aplikacij na organu in prilogo Protokol obveščanja. Zaradi težav pri pridobivanju podatkov za ostale priloge je bilo takrat dogovorjeno, da se bodo ti podatki pridobili ob migraciji organa na centralno infrastrukturo. Ta proces še vedno poteka.

Ministrstvo od zaključka podpisovanja pogodbenih dogovorov v letu 2018 do izdaje osnutka tega revizijskega poročila ni pridobilo predvidenih prilog pogodbenih dogovorov, v 2 pregledanih pogodbenih dogovorih pa sta manjkali tudi prilogi Seznam aplikacij na organu in Protokol obveščanja. Poleg tega pa ni bilo jasno, kakšna je povezava med predmetom pogodbenega dogovora in navedbami v prilogah.

Zaradi nejasnosti v pogodbenih dogovorih uporabljenih izrazov in odsotnosti povezave med predmetom pogodbenega dogovora in navedbami v prilogah iz 34 od 36 pogodbenih dogovorov vrste sporazumi o zagotavljanju storitev in razmejitvi odgovornosti ni bilo mogoče razbrati:

- katero aktivno omrežno opremo LAN naj bi vzdrževalo MJU;
- kateri operacijski sistemi, orodja za upravljanje zbirk podatkov, programska oprema za podporo telekomunikacijam in drugi informacijski sistemi so vključeni v sistemsko podporo ter katere naloge sistemska podpora zajema;
- katere naloge zajema sklop podpore za uporabo IKT – strojna oprema in na kateri strojni opremi se ta storitev izvaja;
- katere naloge zajema podpora za uporabo IKT – aplikativni strežniki, poštni strežniki, datotečni strežniki, bazni strežniki, namenski in ostali aplikacijski strežniki;
- katere naloge vzdrževanja in varovanja konkretno prevzema posamezna pogodbeni stran v povezavi s posamezno informacijsko storitvijo – v prilogi Evidenca elektronsko podprtih procesov in zagotavljanje podpore uporabnikom sta pogodbeni strani sicer navedli različne

informacijsko podprte procese ter njihove tehnične in vsebinske skrbnike, vendar tudi teh procesov ni bilo mogoče uskladiti ne z objavljenim katalogom informacijskih storitev MJU ne z vsebino glavnega pogodbenega dogovora, poleg tega pa MJU ni objavilo opredelitve nalog tehničnih in vsebinskih skrbnikov;

- katere storitve so zajete v podporo uporabnikom.

Informacijskih storitev v teh pogodbenih dogovorih poleg tega vsebinsko ni bilo mogoče uskladiti z objavljenim katalogom informacijskih storitev MJU.

Pojasnilo ministrstva

Gre za urejanje različnega nivoja storitev med ponudnikom (MJU) in stranko (organ ali organizacija):

1. *Sporazumi o zagotavljanju storitev in razmejitvi odgovornosti:*
 - izraz v angleščini za ta dokument je Service Level Agreement (SLA),
 - je pravno zavezujoč dokument, ki opredeljuje ravni storitev in odgovornosti med ponudnikom storitev (MJU) in stranko (drugi organi),
 - podpisan je bil s strani ministrov,
 - njegov namen je določiti pričakovane ravni storitev, obveznosti in odgovornosti obeh strani, postopke za reševanje težav in podobno,
 - služi kot temelj za vzpostavitev in vzdrževanje zaupanja med ponudnikom in stranko ter zagotavlja jasno razmejitev odgovornosti.
2. *Dogovori o uporabi posameznih storitev:*
 - izraz v angleščini za ta dokument je Operational Level Agreement (OLA),
 - je dokument, ki opisuje interno sodelovanje in odgovornosti med različnimi oddelki ali enotami, kot so oddelki za podporo uporabnikom, upravljanje sistemov, razvoj programske opreme in podobno.
 - OLA se pogosto uporablja v okviru koncepta ITIL (Information Technology Infrastructure Library)⁹³, ki je priznana metoda upravljanja informacijske tehnologije.

MJU je sicer imelo 2 vrsti dogovorov:

- dogovore, ki so bili sklenjeni na podlagi SLA (le 2), in
- dogovore, ki so bili sklenjeni z različnimi organi in organizacijami za različne informacijske storitve/aplikacije/sisteme, ki gostujejo na infrastrukturi MJU oziroma v podatkovnem centru MJU, na strežnikih MJU.

⁹³ Kratica ITIL in angleški izraz Information Technology Infrastructure Library, ki ju na tem mestu uporablja MJU, se nanašata na okvir tako imenovane knjižnice infrastrukture informacijskih tehnologij. Okvir ITIL vsebuje dobre prakse in smernice za upravljanje vseh vidikov življenjskega cikla storitev informacijskih tehnologij, vključno s strategijo, načrtovanjem, uvajanjem, delovanjem in nepretrnim izboljševanjem storitev. Razvil ga je Urad za trgovino in industrijo, ki je del vlade Velike Britanije. Okvir ITIL je bil v obdobju priprave revizijskega poročila v svoji četrti različici, imenovani ITIL 4, v obdobju, na katero se nanaša revizija, pa je veljala verzija ITIL 3.

Sporazumi o zagotavljanju ravni storitev⁹⁴, pripravljani po metodologiji ITIL, naj bi ustrezali vrsti zahtev. Pogodbeni dogovori, ki jih je MJU imenovalo sporazumi o zagotavljanju storitev in razmejitvi odgovornosti, pa niso vsebovali elementov tovrstnih dogovorov, kot jih je v obdobju, na katero se nanaša revizija, opredeljevala veljavna različica metodologije ITIL 3.

Dogovori o uporabi posameznih storitev oziroma izvedbeni dogovori o zagotavljanju ravni storitev⁹⁵, na katere se je v pojasnilu sklicevalo MJU, so v okviru metodologije ITIL izjemno pomembni, saj določajo odnose, odgovornosti in odvisnosti med izvajalci informacijskih storitev in strankami. To naj bi zagotovilo usklajeno sodelovanje pri doseganju skupnih ciljev storitev. Z jasno opredeljenimi vlogami in pričakovanji naj bi ti dogovori izboljšali komunikacijo in usklajenost pri delovanju ter preprečili morebitna napačna razumevanja. Kljub koristnosti in pomenu tovrstnih dogovorov, jih je MJU sklenilo z le 2 strankama.

2.3.2.2.b MJU je 686 organizacijam omogočalo oddaljeni dostop do omrežja HKOM. Uporabniki te storitve so bili tako organi javnega sektorja kot tudi nekatere tretje osebe (povezava s točko 2.2.2). S strankami te informacijske storitve je MJU sklenilo pogodbene dogovore, ki so bili najpogosteje poimenovani kot pogodbe o vzpostavitvi komunikacijskih povezav v omrežje državnih organov HKOM in vzdrževanju te povezave. V to skupino je sodilo 15 pregledanih pogodbenih odnosov.

Čeprav je bilo iz pogodbenih dogovorov te vrste vsaj deloma mogoče opredeliti predmet pogodbenega dogovora, torej informacijsko storitev oddaljenega dostopa do omrežja HKOM, ti pogodbeni dogovori niso navajali pravne ali druge podlage za potrebo po dostopu in tudi ne informacijskega sistema ali storitve, do katere je tovrstna stranka znotraj omrežja HKOM dostopala. Iz pogodbenega dogovora ni bilo jasno, ali stranka MJU potrebuje dostop na podlagi javnih pooblastil⁹⁶, kot zunanji izvajalec informacijskih storitev za organizacije javnega sektorja, katerih informacijski sistemi se nahajajo v omrežju HKOM⁹⁷, ali morda iz drugih razlogov. V primerih, ko je bil s pogodbenim dogovorom zagotovljen dostop do HKOM tretjim osebam, pogodbeni dogovori tudi niso navajali organizacije javnega sektorja, ki je zahtevala dostop tretje osebe do omrežja HKOM. MJU je te podatke sicer vodilo v ločenih dokumentih, ki pa niso bili enotno strukturirani in niso zagotavljali, da bi MJU v vseh primerih zbralo vse ključne podatke o posameznem dostopu.

Predmet pogodbenega dogovora je bil poleg tega zapisan v obliki "in/ali", zaradi česar ni bilo jasno, kakšen obseg storitve stranka najema.

Pogodbeni dogovori o oddaljenem dostopu do omrežja HKOM so imeli tudi druge pomanjkljivosti:

- stranke so se s pogodbo zavezale, da bodo storitve uporabljale v skladu s splošnimi pogoji poslovanja, dogovorom o pogojih uporabe in navodilom o prijavi napak; ti dokumenti ob

⁹⁴ Angl.: *Service Level Agreements – SLA*.

⁹⁵ Angl.: *Operational Level Agreement – OLA*.

⁹⁶ Tak tip stranke so na primer notarji, ki potrebujejo dostop do informacijskih rešitev zemljiške knjige, pooblašteni izvajalci storitev tehničnih pregledov in registracije vozil, ki potrebujejo dostop do registra vozil in voznikov, in drugi.

⁹⁷ Tak tip stranke so na primer zunanji izvajalci storitev nadgrajevanja, vzdrževanja in upravljanja informacijskih sistemov.

zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, na naslovu, ki je bil naveden v pogodbenem dogovoru,⁹⁸ niso bili dosegljivi;

- cena informacijske storitve v pogodbenih dogovorih ni bila jasno določena (povezava s točko 2.3.2.5.a);
- pogodbeni dogovori strank niso zavezovali, da v primeru prenehanja potrebe po dostopu o tem takoj obvestijo MJU, kljub temu da so aktivni, a neuporabljeni dostopi lahko vektor kibernetičnih napadov in drugih zlorab (povezava s točko 2.2.2);
- pogodbeni dogovori so stranke zavezovali, da omogočijo priključitev opreme, ki je potrebna za izvedbo storitev, niso pa navajali, za katero opremo naj bi šlo, v čigavi lasti je ta oprema in kako je organizirano vračanje opreme ob prenehanju sodelovanja.

MJU je v 4 pregledanih pogodbenih odnosih, v okviru katerih je svojim strankam nudilo dostop do omrežja HKOM, sklenilo zgolj dogovore za uporabo kartic in geselnikov za varni dostop do omrežja HKOM, kar je le predpogoj za izvajanje storitev dostopa do omrežja HKOM. Tudi ti pogodbeni dogovori so imeli enake pomanjkljivosti kot drugi, z omrežjem HKOM povezani pogodbeni dogovori, so pa ustrezno določali postopke ob prenehanju delovnega razmerja uporabnika in postopke vračila opreme.

2.3.2.2.c MJU je po svojih evidencah 14 strankam omogočalo gostovanje njihove strojne opreme v varovanih prostorih MJU. V to skupino so sodili 4 pregledani pogodbeni odnosi.

Dogovor o gostovanju strojne opreme v varovanih prostorih MJU v 2 primerih ni nedvoumno opredeljeval predmeta pogodbe, saj je sicer navajal informacijsko storitev, ki jo je stranka najemala, ni pa vključeval seznama gostujoče opreme, na katero se je storitev nanašala, kljub temu da gre pri tovrstni opremi praviloma za dražja osnovna sredstva, ki lahko vsebujejo izjemno občutljive podatke, vključno z osebnimi podatki. Sezname gostujoče opreme so ključni tako za letni popis lastnih osnovnih sredstev na MJU kot tudi za letni popis osnovnih sredstev pri stranki.

V preostalih 2 primerih bi bilo treba pogodbene dogovore za storitev gostovanja strojne opreme v prostorih MJU posodobiti. Pri tem se prvi primer nanaša na informacijsko rešitev, ki ne obstaja več, drugi primer pa na strojno opremo informacijskega sistema, katerega upravljanje se je že v letu 2015 preneslo na drugo organizacijo javnega sektorja, pogodbeni dogovor pa se še vedno glasi na prejšnjega upravljavca. Ker je bil ta pogodbeni dogovor sklenjen leta 2013, obstaja tveganje, da popis strojne opreme v dogovoru ob zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, ni več odražal realnega stanja.

2.3.2.2.d MJU je imelo v 8 pregledanih pogodbenih odnosih v povezavi s posameznimi informacijskimi storitvami sklenjene dogovore o obdelavi osebnih podatkov. V 6 pregledanih pogodbenih odnosih dogovori po naši oceni predstavljajo primer dobre prakse, saj izčrpno urejajo obveznosti med strankama in določajo tudi številne tehnične podrobnosti za zagotavljanje varstva osebnih podatkov in informacijske varnosti.

Čeprav smo te dogovore z vidika ureditve obveznosti in tehničnih podrobnosti ocenili kot primere dobre prakse, pa v okviru presoje pogodbenega odnosa s stranko ne predstavljajo nadomestila za krovni dogovor o zagotavljanju storitev. Ti dogovori ne določajo vseh storitev, ki jih MJU nudi stranki, poleg tega pa se omejujejo zgolj na vprašanje varstva osebnih podatkov, ne pa tudi na druge elemente

⁹⁸ [URL: <http://hkom.sigov.si/storitve>], 31. 12. 2021.

zagotavljanja storitev, kot so na primer zagotavljanje ustrezne ravni kakovosti storitve in druge obveznosti iz pogodbe.

Priporočilo MDP

MDP priporočamo, naj v vseh prihodnjih pogodbenih dogovorih uskladi vse uporabljane pojme s pojmi, ki jih uporabljajo področni predpisi, katalog storitev, splošni pogoji uporabe storitev in drugi javno objavljeni dokumenti ministrstva. Vse ostale uporabljane pojme, zlasti tiste, ki opredeljujejo predmet pogodbenega dogovora, naj natančno opredeli v pogodbenih dogovorih.

MDP naj sklene pogodbene dogovore za vse informacijske storitve, ki jih stranka uporablja. V primeru, da za posamezne storitve to ni razvidno iz javno objavljenih dokumentov ministrstva, naj v dogovore izrecno vključi vse medsebojne obveznosti.

MDP naj zagotovi, da bodo vse priloge, ki opredeljujejo predmet pogodbenega dogovora, na primer strojno in programsko opremo, ki jo za stranko uporablja ministrstvo, izpolnjene, nanašajo naj se na pravilne izvirne pogodbene dogovore, poleg tega pa naj bodo ažurno posodobljene.

MDP naj prouči možnost oblikovanja pogodbenih dogovorov o oddaljenem dostopu do omrežja HKOM kot tripartitni dogovor, ki bo vključeval organizacijo javnega sektorja, ki zahteva dostop za tretjo osebo. Ministrstvo naj tako od vlagatelja zahteva za dostop kot tudi od stranke, ki ji je vzpostavilo dostop do omrežja HKOM, izrecno zahteva ažurno javljanje morebitnega prenehanja potrebe po dostopu.

MDP naj v vse pogodbene dogovore vključi nedvoumno navedbo predmeta dogovora, pravilne sklice na splošne pogoje uporabe in druga navodila ter jasno določi ceno te storitve. V primeru, da je treba za izvajanje informacijske storitve stranki zagotoviti strojno opremo ministrstva, naj v pogodbeni dogovor vključi seznam opreme. Opredeli naj tudi, v čigavi lasti je ta oprema in kako je organizirano vračanje opreme ob prenehanju sodelovanja.

MDP naj v pogodbene dogovore, ki se nanašajo na gostovanje strojne opreme, vključi sezname opreme, ki je predmet gostovanja, ter zagotovi, da se ti sezname redno posodablja.

MDP naj v pogodbenih dogovorih opredeli tudi trajanje dogovora in, kjer je to potrebno, tudi ceno informacijskih storitev.

MDP priporočamo, naj prouči možnosti za vpeljavo upravljanja informacijskih storitev po načelih metodologije ITIL.

MDP naj v pogodbenih dogovorih natančno opredeli merila, ki določajo pričakovano kakovost informacijskih storitev ter sistem rednega in kontinuiranega spremljanja kakovosti izvajanja storitve.

MDP naj prouči možnosti za pripravo tipskih pogodbenih dogovorov ter navezave teh dogovorov na predpripravljene in redno posodobljene splošne pogoje uporabe.

MDP poleg tega priporočamo, naj izvede vsebinski pregled že sklenjenih pogodbenih dogovorov in pozove stranke k posodobitvam ter popravkom sklenjenih pogodbenih dogovorov.

Priporočamo mu tudi, naj vzpostavi interni postopek za zagotavljanje kakovosti pogodbenih dogovorov pred njihovim podpisom.

2.3.2.3 Splošni pogoji uporabe posamezne informacijske storitve

2.3.2.3.a MJU za uporabo številnih svojih informacijskih storitev do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, ni pripravilo splošnih pogojev uporabe.

Ker se tehnično okolje hitro spreminja, ponudniki informacijskih storitev v pogodbenih dogovorih s svojimi strankami pogosto vključijo sklic na splošne pogoje uporabe. Kadar pride do večjih sprememb, ki vplivajo na pogodbeni odnos, je v tem primeru dovolj, da ponudniki informacijskih storitev spremenijo splošne pogoje uporabe informacijske storitve. Tako se izognejo spreminjanju in dopolnjevanju izvornega pogodbenega dogovora.

Priporočilo MDP

MDP priporočamo, naj prouči možnosti za oblikovanje in objavo splošnih pogojev uporabe vsake posamezne informacijske storitve. Ti splošni pogoji naj natančno opredelijo vsebino informacijske storitve in vse obveznosti ministrstva in stranke.

2.3.2.4 Opredelitev kakovosti informacijskih storitev v pogodbenih dogovorih

2.3.2.4.a V vseh 15 pregledanih pogodbenih odnosih MJU v dogovorih, ki so opredeljevali oddaljeni dostop do omrežja HKOM (povezava s točko 2.3.2.2.b), ni opredelilo meril, ki bi se nanašala na kakovost vključenih informacijskih storitev.

Pogodbeni dogovori, ki jih je imenovalo sporazumi o zagotavljanju storitev in razmejitvi odgovornosti (povezava s točko 2.1.1.i), so določali merila za določitev kakovosti storitve. Vendar pa so nekateri pogodbeni dogovori te vrste predvidevali, da bosta pogodbeni strani merila kakovosti informacijskih storitev opredelili v prilogi, ki pa nato bodisi ni bila izpolnjena za vse storitve bodisi pa MJU z njo ni razpolagalo. Tudi pogodbeni dogovori, ki so vsebovali osnovna merila kakovosti informacijskih storitev, niso predvideli spremljanja kakovosti izvajanja storitve in rednega poročanja o doseženih kazalnikih kakovosti, zaradi česar ni bilo mogoče presojati, ali informacijske storitve MJU dejansko dosegajo prevideno kakovost (povezava s točko 2.1.6).

Priporočilo MDP

MDP priporočamo, naj v splošnih pogojih uporabe ali v pogodbenih dogovorih opredeli merila kakovosti za vsako informacijsko storitev in da vzpostavi in v dogovorih opredeli postopke za redno spremljanje in poročanje o doseganju meril kakovosti.

2.3.2.5 Opredelitev cen in obračunavanja informacijskih storitev

2.3.2.5.a Cenovna politika informacijskih storitev MJU ni bila pregledno opredeljena (povezava s točko 2.1.3.b). MJU je določilo ceno zgolj za 1 storitev, in sicer za storitev vzpostavitve in vzdrževanja komunikacijskih povezav v omrežje HKOM. Tudi cena te storitve v pogodbenih dogovorih ni bila vedno pregledno določena, saj:

- je v več primerih dogovor določal, da se cena izračuna v skladu s cenikom, povezava na cenik je bila vključena v dogovor, na navedeni povezavi pa cenik ni bil dostopen,
- je bila v 1 primeru cena sestavljena iz 2 ločenih zneskov, ki sta se sklicevala na predmet pogodbenega dogovora, ki pa ni bil jasno določen,
- se je v več primerih dogovor pri opredelitvi cene skliceval na veljavni cenik, v dogovor vključene postavke izračuna pa so bile zastavljene drugače, kot je bilo opredeljeno v veljavnem ceniku.

Pojasnilo ministrstva

Cena za dostop do HKOM je bila določena v vsakokratno veljavnem ceniku, objavljenem na portalu NIO.

2.3.2.5.b Poleg tega MJU informacijske storitve vzpostavitve in vzdrževanja komunikacijskih povezav v omrežje HKOM v vsaj 2 primerih, kjer je cena sicer bila vključena v pogodbeni dogovor, ni obračunalo.

Priporočilo MDP

MDP priporočamo, naj v primerih ko svoje informacijske storitve obračunava, v pogodbenih dogovorih bodisi natančno opredeli ceno za informacijsko storitev, ki jo stranka uporablja, bodisi ceno v pogodbenem dogovoru opredeli na način, da bo skladna z določbami veljavnega cenika, ter poskrbi za pravičen sklic na veljavni cenik.

2.3.3 Opredelitev informacijske varnosti, varovanja osebnih podatkov in zagotavljanje neprekinjenega poslovanja v pogodbenih dogovorih

2.3.3.1 Pristojnosti in odgovornosti za informacijsko varnost

2.3.3.1.a V skladu z uredbo o informacijski varnosti morajo zavezanci po uredbi⁹⁹, med katere sodi večina strank MJU, pripraviti ocenitve tveganj informacijske varnosti¹⁰⁰, popis informacijskega premoženja in informacijskih sistemov¹⁰¹ ter razvrstitev, označitev in zaščito informacijskega

⁹⁹ Drugi odstavek 1. člena uredbe o informacijski varnosti določa, da uredba velja za organe državne uprave in druge državne organe, organe lokalnih skupnosti, javne agencije in nosilce javnih pooblastil ter druge subjekte, ki se povezujejo s centralnim informacijsko-komunikacijskim sistemom.

¹⁰⁰ 9. člen uredbe o informacijski varnosti.

¹⁰¹ 10. člen uredbe o informacijski varnosti.

premoženja in informacijskih sistemov¹⁰². MJU je v skladu z uredbo o informacijski varnosti izdalo tudi podrobna navodila za obvladovanje tveganj informacijske varnosti¹⁰³, kjer je v okviru pristopov k popisu in razvrstitvi informacijskih sistemov izrecno izpostavilo, da mednje sodijo tudi storitve računalništva v oblaku. Stranke MJU so morale pri zagotavljanju skladnosti z zahtevami uredbe o informacijski varnosti upoštevati tako tveganja lastnih informacijskih sistemov kot tudi tveganja, povezana z vsemi informacijskimi storitvami MJU, ki so jih uporabljale, da so njihovi informacijski sistemi delovali (na primer tveganja, povezana z gostovanjem na tehnični infrastrukturi MJU, tveganja uporabe centralno vzpostavljene informacijske rešitve za avtentikacijo, tveganja orodja MJU za hiter razvoj elektronskih storitev, imenovanih jedro elektronskih postopkov, in druga tveganja). Da bi stranke MJU lahko pripravile ocenitev tveganj informacijske varnosti v delu, kjer se zanašajo na informacijske storitve MJU, bi morale med drugim poznati tehnologije, na katerih storitve MJU temeljijo, in z njimi povezana tveganja. Pogodbeni dogovori strankam MJU niso zagotavljali dostopa do teh informacij.

MJU tudi ni objavilo poročil neodvisnih zunanjih presoj obvladovanja tveganj informacijske varnosti, na katera bi se alternativno lahko zanašale stranke, ki bi želele zagotoviti skladnost z zahtevami uredbe o informacijski varnosti.

2.3.3.1.b Pogodbeni dogovori in z njimi povezana dokumentacija, na primer splošni pogoji uporabe informacijskih storitev, niso opredeljevali delitve pristojnosti in odgovornosti posamezne pogodbene strani v zvezi z izvajanjem temeljnih nalog s področja zagotavljanja informacijske varnosti. Za posamezne storitve med drugim ni bilo navedeno¹⁰⁴:

- način prijave sumov incidentov informacijske varnosti in poteka medsebojnega obveščanja pogodbenih strani (povezava s točko 2.3.3.2.b),
- kdo je odgovoren za odobravanje in tehnično izvedbo odobritve, sprememb in odvzemanja dostopnih pravic na posameznem nivoju storitve,
- kako pogosto in celovito MJU zagotavlja naloge zaščite podatkov, na primer varnostnega kopiranja in ponovnega priklica podatkov, ki jih obdelujejo informacijske rešitve, šifriranja podatkov in drugo,
- katere podatke, ki jih obdeluje informacijska storitev, upravlja in zanje odgovarja MJU in katere njegova stranka in s katerimi ukrepi MJU v okviru svojih pristojnosti te podatke varuje,
- s katerimi protokoli MJU zagotavlja izbris podatkov, ki niso več potrebni, in uničenje medijev, na katerih so bili zapisani,
- kako MJU stranke obvešča o spremembah informacijske storitve, ki bi lahko vplivale na informacijsko varnost,
- katere standarde informacijske varnosti MJU upošteva pri izvajanju storitev in na kakšen način pridobi zunanje potrditve skladnosti z njimi, in
- kako pogosto MJU izvaja neodvisne zunanje presoje informacijske varnosti.

¹⁰² 11. člen uredbe o informacijski varnosti.

¹⁰³ Metodologija obvladovanja tveganj informacijske varnosti v državni upravi, različica 1.0 z dne 20. 12. 2019.

¹⁰⁴ Veliki ponudniki informacijskih storitev področja oziroma matriko odgovornosti pripravijo ločeno za vsako storitev in jo vključijo kar v splošne pogoje uporabe. Vsaka informacijska storitev ima drugačno delitev pristojnosti in odgovornosti.

2.3.3.1.c MJU ne v pogodbenih dogovorih ne v z njimi povezani dokumentaciji, na primer v splošnih pogojih uporabe, svojih strank ni usmerilo oziroma opozorilo na kakršnokoli javno objavljeno lastno politiko informacijske varnosti ali na postopkovnike za njeno zagotavljanje.

Brez natančne določitve vlog posamezne pogodbene strani pri izvajanju nalog s področja informacijske varnosti so bile stranke MJU izpostavljene tveganju, da MJU nekaterih nalog ne bo ustrezno izvedlo.

Ukrep MDP

MDP bo v letu 2023 pričelo spreminjati sistem priprave pogodbenih dogovorov tako, da bo z uporabniki po novem sklepalo pogodbene dogovore, ki bodo kot prilogo vključevali podrobnejše tehnične specifikacije in se bodo sklicevali na splošne pogoje uporabe storitev. Ministrstvo je na tak način v letu 2023 že sklenilo 1 pogodbeni dogovor, in sicer glede pristojnosti in odgovornosti za varstvo osebnih podatkov.

MDP je pripravilo tudi načrt aktivnosti, vključno z nosilci posameznih aktivnosti in roki za njihovo izvedbo, s katerim bo splošne pogoje uporabe informacijskih storitev dopolnilo z navedbami glede delitve pristojnosti in odgovornosti posameznih strani v zvezi z izvajanjem temeljnih nalog s področja zagotavljanja informacijske varnosti in sklici na politiko informacijske varnost.

2.3.3.1.d MJU je glede na določbe pogodbenih dogovorov v nekaterih primerih nastopalo v vlogi obdelovalca¹⁰⁵ zbirk osebnih podatkov, ki so jih upravljale njegove stranke, na primer kadar so informacijski sistemi strank gostovali¹⁰⁶ na infrastrukturi MJU ali ko so njegove informacijske rešitve neposredno obdelovale osebne podatke v njihovem upravljanju.

MJU ni imelo popisa informacijskih storitev, v okviru katerih je lahko prišlo do obdelave osebnih podatkov, tehničnega popisa, ki bi določal tip obdelave pri posamezni informacijski storitvi, ali konkretnega seznama strank, katerih osebne podatke obdeluje.

V skladu s tretjim odstavkom 28. člena GDPR bi morala MJU in stranka v vseh primerih, kjer med storitvijo prihaja do obdelave osebnih podatkov, skleniti pogodbeni dogovor, v katerem bi bili določeni temeljni elementi varstva osebnih podatkov: vsebina in trajanje obdelave, narava in namen obdelave, vrsta osebnih podatkov, kategorije posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, ter obveznosti in pravice upravljavca. MJU z vsaj 3 strankami informacijskih storitev, pri katerih je prihajalo do obdelave osebnih podatkov, ni imelo sklenjenih pogodbenih dogovorov, ki bi določali navedene temeljne elemente varstva osebnih podatkov po GDPR.

¹⁰⁵ V skladu z drugim odstavkom 4. člena GDPR obdelava pomeni vsako dejanje ali niz dejanj, ki se izvaja v zvezi z osebnimi podatki ali nizi osebnih podatkov z avtomatiziranimi sredstvi ali brez njih, kot je zbiranje, beleženje, urejanje, strukturiranje, shranjevanje, prilagajanje ali spreminjanje, priključitev, vpogled, uporaba, razkritje s posredovanjem, razširjanje ali drugačno omogočanje dostopa, prilagajanje ali kombiniranje, omejevanje, izbris ali uničenje.

¹⁰⁶ V skladu s Smernicami Informacijskega pooblaščenca o pogodbeni obdelavi osebnih podatkov je hramba katerokoli ravnanje z osebnimi podatki, posledično pa je tudi ponudnik gostovanja obdelovalec osebnih podatkov, [URL: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/smernice/Smernice_o_pogodbeni_obdelavi_web.pdf], avgust 2023.

2.3.3.1.e Pri nekaterih pogodbenih dogovorih ni bilo mogoče z gotovostjo potrditi ali izključiti, da pri izvajanju storitev prihaja do obdelave osebnih podatkov bodisi zaradi nejasno določenega predmeta pogodbe (povezava s točko 2.3.2.2) bodisi zaradi nejasnosti o vsebini informacijske storitve.

2.3.3.1.f Nekateri pogodbeni dogovori niso opredeljevali varovanja podatkov v okoliščinah uporabe storitev podizvajalcev¹⁰⁷, na primer obveznosti razkrivanja podizvajalcev in njihovih zaposlenih, obveznosti obveščanja o spremembah na strani podizvajalcev in njihovih zaposlenih in podobno (povezava s točko 2.1.4.g).

Navedeno predstavlja neobvladovano tveganje, da organizacije, ki uporabljajo informacijske storitve MJU, pri katerih prihaja do obdelave osebnih podatkov, ne bodo mogle zagotoviti skladnosti z GDPR, saj v ta namen potrebujejo tudi podatke o podizvajalcih, ki za MJU izvajajo storitve upravljanja tehnične infrastrukture in katerih zaposleni lahko potencialno neposredno dostopajo do njihovih zbirk osebnih podatkov¹⁰⁸.

Priporočilo MDP

MDP priporočamo, naj pripravi in vodi evidenco vseh storitev, pri katerih prihaja do obdelave osebnih podatkov, in preveri ustreznost sklenjenih pogodbenih dogovorov glede na določbe GDPR.

2.3.3.2 Pristojnosti in odgovornosti za zagotavljanje neprekinjenega poslovanja in okrevanja po nenadnem dogodku, ki povzroči škodo večjih razsežnosti

2.3.3.2.a V skladu z uredbo o informacijski varnosti so organizacije javnega sektorja odgovorne za pripravo načrta neprekinjenosti poslovanja in okrevanja po nenadnem dogodku, ki povzroči škodo večjih razsežnosti.¹⁰⁹ Načrt neprekinjenosti poslovanja vsebuje najmanj opis vlog in odgovornosti zaposlenih v postopkih zagotavljanja neprekinjenosti poslovanja, seznam ključnih poslovnih in podpornih funkcij in procesov, oceno tveganja, opis ukrepov za zagotavljanje neprekinjenosti poslovanja, opis postopkov odziva v sili ter opis postopkov okrevanja po nenadnem dogodku, ki povzroči škodo večjih razsežnosti. Zagotavljanje neprekinjenosti poslovanja je celovit proces, ki mora poleg informacijskih sistemov vključevati tudi celotno tehnično infrastrukturo, na kateri delujejo, ter vse druge informacijske storitve, od katerih so odvisni, na primer storitve avtentikacije uporabnikov.

Stranke MJU, katerih informacijski sistemi so pomembno odvisni od informacijskih storitev MJU, pri zagotavljanju neprekinjenosti poslovanja niso mogle v celoti slediti določbam uredbe o informacijski varnosti. Ne pogodbeni dogovori o uporabi informacijskih storitev MJU ne splošni pogoji uporabe posamezne storitve jim niso zagotavljali dostopa do informacij, na podlagi katerih bi lahko pripravile celovit načrt neprekinjenosti poslovanja in načrte okrevanja po nenadnem dogodku, ki povzroči

¹⁰⁷ V skladu s točko (d) tretjega odstavka 28. člena GDPR bi dogovor med upravljavcem in obdelovalcem osebnih podatkov med drugim moral določati najmanj, da obdelovalec spoštuje pogoje za zaposlitev drugega obdelovalca, in sicer na način, da ne zaposli drugega obdelovalca brez predhodnega posebnega ali splošnega pisnega dovoljenja upravljavca.

¹⁰⁸ Med drugim morajo organizacije, ki so v skladu z GDPR upravljavci osebnih podatkov, biti sposobne posamezniku, na katerega se nanašajo osebni podatki, zagotoviti informacije o dostopu do njegovih osebnih podatkov in o uporabnikih ali kategorijah uporabnikov, ki so jim bili ali jim bodo razkriti osebni podatki (15. člen GDPR).

¹⁰⁹ 13. člen uredbe o informacijski varnosti.

škodo večjih razsežnosti. Nekateri pogodbeni dogovori so predvidevali, da bo čas, potreben za obnovitev poslovanja v primeru škodnega dogodka v strežniških prostorih, do 45 dni. Ti dogovori so izrecno izpostavili tudi dodatna možna odstopanja od tega časa. Čakanje 45 dni ali več na ponovno vzpostavitev delovanja informacijskih storitev MJU je za večino strank MJU po naši oceni nesprejemljivo dolgo.

2.3.3.2.b Nekateri pogodbeni dogovori za informacijske storitve MJU niso opredeljevali postopkov komunikacije in obveščanja v primerih prekinitve poslovanja oziroma ob dogodkih, ki lahko povzročijo škodo večjih razsežnosti, na primer niso vsebovali določb o obveznostih v zvezi z obveščanjem javnosti in s tem povezanimi ukrepi v primerih izpadov delovanja. V nekaterih primerih so manjkala določila o komunikacijskih kanalih med MJU in strankami ali pa so bili opredeljeni komunikacijski kanali zastareli. V nekaterih primerih so bili komunikacijski kanali opredeljeni le v obliki elektronske pošte, za katero po naši oceni obstaja pomembno tveganje, da v ključnih trenutkih ne bi bila razpoložljiva ali pravočasno zaznana. Pogodbeni dogovori tudi niso vsebovali obvez MJU za takojšnje obveščanje o morebitnih prekinitvah delovanja in drugih incidentih.

2.3.3.2.c Pogodbeni dogovori za informacijske storitve MJU niso vsebovali zahtev za periodične preizkuse neprekinjenega delovanja informacijske storitve ali okrevanja po nenadnem dogodku, ki povzroči škodo večjih razsežnosti, zaradi česar stranke niso imele zagotovila, da bo informacijsko storitev v primeru izpada dejansko mogoče ponovno vzpostaviti.

Priporočilo MDP

MDP priporočamo, naj:

- *med kazalci kakovosti svojih informacijskih storitev opredeli najkrajše dopustne čase nerazpoložljivosti storitev;*
- *v okviru splošnih pogojev poslovanja ali v pogodbenih dogovorih s svojimi strankami opredeli, v kakšnem obsegu in obliki bo svojim strankam za izdelavo njihovih lastnih načrtov neprekinjenega poslovanja o svojih informacijskih storitvah posredovalo:*
 - *podatke o vlogah in odgovornostih sodelujočih v svojih postopkih zagotavljanja neprekinjenosti poslovanja,*
 - *ocene tveganja,*
 - *opise ukrepov za zagotavljanje neprekinjenosti poslovanja, opise postopkov odziva v sili in logistike,*
 - *opise postopkov okrevanja po nenadnem dogodku, ki povzroči škodo večjih razsežnosti,*
 - *povzetke rezultatov periodičnih simulacij izpadov in dopolnitev načrta neprekinjenega poslovanja.*

MDP priporočamo tudi, naj periodično praktično preizkusi postopke neprekinjenega delovanja v delu, ki se nanaša na informacijske storitve. Preizkusi naj tudi postopke za okrevanje po nenadnem dogodku, ki povzroči škodo večjih razsežnosti. Če izvedba celovitega preizkusa tehnično ni izvedljiva, naj prouči možnosti za izvedbo več delnih preizkusov na posameznih področjih ali v povezavi s posameznimi informacijskimi storitvami. O rezultatih preizkusov naj periodično poroča svojim strankam. Prouči naj tudi možnosti za pridobitev neodvisnih zagotovil o učinkovitosti vzpostavljenih postopkov neprekinjenega delovanja informacijskih storitev in okrevanja po škodnem dogodku.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost **Ministrstva za javno upravo (MJU)** pri ureditvi sodelovanja s strankami informacijskih storitev v obdobju od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2021. Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti MJU pri ureditvi sodelovanja s strankami, ki jim zagotavlja informacijske storitve, smo pridobili odgovore na vprašanja, ali je MJU jasno opredelilo in objavilo vsebino informacijskih storitev, ki jih je zagotavljalo strankam, ali je MJU v mejah svojih pristojnosti jasno določilo zavezanca in morebitne druge upravičence do uporabe informacijskih storitev MJU in ali je MJU s strankami jasno določilo medsebojne pravice in obveznosti ter druge pogoje opravljanja storitev.

Zaradi ugotovitev, ki jih navajamo v nadaljevanju, menimo, da MJU pri ureditvi sodelovanja s strankami **ni bilo učinkovito.**

MJU ni jasno opredelilo in objavilo vsebine informacijskih storitev, ki naj bi jih zagotavljalo za javni sektor. Vsebina informacijskih storitev v zakonskih podlagah ni bila jasno določena, MJU pa v okviru svojih pristojnosti ni poskrbelo, da bi se navedene nejasnosti v ustreznih predpisih normativno uredile. MJU večji del obdobja, na katero se nanaša revizija, tudi ni javno objavilo vseh storitev, ki jih je nudilo javnemu sektorju. V prvem katalogu informacijskih storitev, ki ga je MJU objavilo konec 2021, opisi informacijskih storitev niso vključevali splošnih pogojev uporabe storitve in podatkov o delitvi odgovornosti med MJU in stranko, med drugim pri zagotavljanju informacijske varnosti in varstvu osebnih podatkov. Iz kataloga informacijskih storitev in druge objavljane dokumentacije praviloma ni bilo razvidno, kako naj bi stranka pristopila k informacijski storitvi in v katerih okoliščinah je storitev plačljiva. Objavljeni katalog informacijskih storitev je vseboval tudi vrsto nedoslednosti. Na nejasnost vsebine informacijskih storitev je vplivalo tudi to, da so se poimenovanja informacijskih storitev v zakonskih podlagah, v katalogu informacijskih storitev MJU, v drugih javno objavljenih dokumentih MJU in v pogodbenih dogovorih za informacijske storitve pomembno razlikovala.

MJU poleg tega ni opredelilo nekaterih drugih pomembnih vidikov vsebine svojih informacijskih storitev, saj ni uvedlo formalnih in strukturiranih postopkov spremljanja kakovosti in postopkov spremljanja zadovoljstva svojih strank, prav tako pa ni v celoti učinkovito organiziralo podpore uporabnikom.

MJU v mejah svojih pristojnosti tudi ni jasno določilo zavezancev in drugih upravičencev do svojih informacijskih storitev. Kljub temu da iz zakonskih podlag ni bilo nedvoumno razvidno, katere organizacije javnega sektorja morajo in katere smejo uporabljati posamezne informacijske storitve MJU ter pod kakšnimi pogoji, MJU v okviru svojih pristojnosti ni poskrbelo, da bi se navedene nejasnosti normativno uredile v ustreznem predpisu.

MJU poleg tega **ni jasno določilo medsebojnih pravic in obveznosti** ter drugih pogojev opravljanja informacijskih storitev. Ne iz pogodbenih dogovorov ne iz z njimi povezanih dokumentov ni bilo nedvoumno jasno, katere storitve MJU posamezni stranki dejansko nudi in katere tehnologije in dejanja predstavljajo izvedbo vsake informacijske storitve. Pogodbeni dogovori v več primerih niso jasno določali predmeta dogovora in medsebojnih obveznosti pogodbenih strani, med drugim odgovornosti za izvajanje posebnih ukrepov za zagotavljanje informacijske varnosti, varstva osebnih podatkov, neprekinjenega poslovanja in okrevanja po škodnem dogodku večjih razsežnost. Pogodbeni dogovori v več primerih tudi niso opredeljevali spremljanja kazalcev pričakovane

kakovosti storitev. Več pogodbenih dogovorov je vsebovalo nedoslednosti glede obračunavanja informacijskih storitev. Menimo, da je navedeno med drugim tudi posledica neustrezne organizacije priprave pogodbenih dogovorov. MJU namreč ni vzpostavilo ažurne in točne evidence pogodbenih dogovorov in ni razpolagalo z veljavnimi verzijami nekaterih dogovorov, v več primerih pa je izvajalo posamezne informacijske storitve brez pogodbenih dogovorov v pisni obliki. Poleg tega pogodbeni dogovori v več primerih niso zahtevali občasnega pregleda in posodobitve pogodbenega dogovora. Posledično pogodbeni dogovori niso vedno ažurno odražali informacijskih storitev, ki jih je MJU zagotavljalo strankam.

4. Priporočila

Ministrstvu za digitalno preobrazbo priporočamo, naj:

- pri pripravi osnutka Zakona o digitalni preobrazbi zagotovi, da bodo vsi pojmi, ki jih v povezavi z informacijskimi storitvami za organizacije javnega sektorja uporablja zakon, vsebinsko natančno opredeljeni;
- uskladi pojme, ki jih uporabljajo katalog informacijskih storitev, strateški dokumenti s področja digitalizacije in druga povezana dokumentacija;
- pregleda objavljeni katalog informacijskih storitev in ga preoblikuje tako, da ne bo vseboval podvajajočih se informacijskih storitev, storitev, ki imajo naravo rednih operativnih nalog, in storitev drugih skrbnikov ter ponudnikov;
- zgotovi, da bo v pogodbenih dogovorih uporabljalo enake nazive storitev, kot jih uporablja v katalogu informacijskih storitev;
- zagotovi, da bodo objavljeni katalog informacijskih storitev, pogodbeni dogovori in morebitni splošni pogoji poslovanja medsebojno vsebinsko usklajeni in dopolnjujoči se dokumenti;
- pri pripravi osnutka Zakona o digitalni preobrazbi zagotovi, da bo jasno razvidno, katere skupine organizacij javnega sektorja lahko brezplačno uporabljajo posamezne informacijske storitve Ministrstva za javno upravo, katere skupine organizacij jih morajo plačevati in na kakšen način se oblikuje s tem povezana cenovna politika; zagotovi evidentiranje izdatkov po storitvah in po strankah njegovih informacijskih storitev in druge podatke, ki so pomembni za odločanje o prihodnosti digitalizacije javnega sektorja Republike Slovenije; evidentiranje naj bo dovolj podrobno, da bo omogočilo spremljanje neposrednih izdatkov, povezanih s posamezno informacijsko storitvijo, in na posamezno informacijsko storitev porazdeliti tudi skupne izdatke, povezane z njenim izvajanjem; to predstavlja izhodišče za njihovo ovrednotenje ter opredelitev in javno objavo cenikov informacijskih storitev;
- odpravi vse varnostne pomanjkljivosti, ki jih je izpostavil pregled uspešnosti in učinkovitosti vpeljanega sistema informacijske varnosti po standardu informacijske varnosti SIST EN ISO/IEC 27001:2013 na Ministrstvu za digitalno preobrazbo, in pri ponovnih pregledih v presojo vključi tudi oceno vpliva, ki ga imajo morebitne odkrite pomanjkljivosti na informacijske sisteme strank Ministrstva za digitalno preobrazbo;
- dokonča vzpostavitev evidence informacijskih sistemov v njegovem upravljanju;
- strankam svojih informacijskih storitev posreduje vse informacije, ki bi jih potrebovale za zagotavljanje skladnosti z zahtevami Splošne uredbe o varstvu osebnih podatkov in za celovito oceno tveganj po Uredbi o informacijski varnosti v državni upravi;
- vzpostavi proces upravljanja podizvajalcev in v okviru tega procesa zagotovi, da bodo njegove stranke seznanjene z vsemi, ki lahko dostopajo do njihovih podatkov in vplivajo na operativno delovanje njihovih sistemov;
- izboljša proces sprejema prijav in obravnave sumov varnostnih incidentov na informacijskih sistemih v njegovem upravljanju oziroma v okviru informacijskih storitev, ki jih nudi strankam; prijava sumov varnostnih incidentov naj bo prek različnih komunikacijskih kanalov in zastavljena tako, da prijavitelje vodi do prijave, ki bo vsebovala čim več pomembnih podatkov;
- vzpostavi transparentne, razumljive in nedvoumne kazalnike kakovosti svojih informacijskih storitev; primeri merljivih kazalnikov so lahko delež časa, ko je posamezna informacijska

storitev razpoložljiva, zmogljivost posamezne informacijske storitve po številu istočasnih uporabnikov ali vnosov, elastičnost pri dodelitvi procesnih virov, čas, potreben za ponovno vzpostavitev informacijske storitve po škodnem dogodku večjih razsežnosti, in podobno; določitev kazalnikov naj temelji na izrazoslovju, ki ga ministrstvo uporablja v drugih dokumentih; okviru spremljanja kakovosti svojih storitev naj občasno izvede tudi meritve zadovoljstva strank svojih informacijskih storitev oziroma njihovih zaposlenih ter na podlagi povratnih informacij predlaga morebitne izboljšave;

- pred sprejemom vseh konkretnih odločitev o vzpostavitvi novih in širitvi obstoječih informacijskih storitev zbere in kot izhodišče uporabi podatke o prihodnjih potrebah svojih strank in drugih organizacij v javnem sektorju;
- poleg kataloga obstoječih informacijskih storitev objavlja tudi ažurne podatke o informacijskih rešitvah in storitvah, ki jih načrtuje ali že vzpostavlja; načrtovane informacijske rešitve in storitve naj predstavi tako, da bo iz opisa nedvoumno jasno, kaj vsebinsko predstavljajo, katere organizacijske izzive bodo naslovile, katere digitalne javne storitve za končne uporabnike bodo podpirale, komu bodo namenjene, pod katerimi pogoji oziroma kako bo mogoče k njim pristopiti in kdaj bodo predvidoma na voljo;
- oblikuje skupine strank svojih informacijskih storitev tako, da bodo skladne s skupinami strank, kot jih določajo področni predpisi, ki urejajo informatiko v državni upravi, in zagotovi ažurne, točne in natančne evidence strank; v vseh svojih evidencah naj uporablja enotno opredeljene skupine strank;
- pri pripravi osnutka Zakona o digitalni preobrazbi zagotovi, da bodo skupine organizacij javnega sektorja opredeljene tako, da bo za vsako skupino nedvoumno določeno, katere informacijske storitve ji mora oziroma sme zagotavljati ministrstvo in pod kakšnimi pogoji;
- pri pripravi osnutka Zakona o digitalni preobrazbi zagotovi, da bo razvidno, v katerih primerih sme ali mora ministrstvo dopustiti dostop do omrežja HKOM tudi tretjim osebam, pod kakšnimi pogoji, kakšne so dolžnosti ministrstva, tretjih oseb in organizacij javnega sektorja, ki predlagajo vključitev tretjih oseb, ter katere varnostne ukrepe je treba ob tem sprejeti;
- od vseh svojih strank izrecno zahteva, da mu ob prenehanju poslovne potrebe ažurno posredujejo zahtevke za ukinitve zunanjih dostopov do omrežja HKOM tretjim osebam; prouči naj tudi možnost, da bi strankam svojih informacijskih storitev periodično posredovalo evidence z njimi povezanih tretjih oseb in od njih zahtevalo, da potrdijo, ali so obstoječi zunanji dostopi do omrežja HKOM še upravičeni;
- vzpostavi sistem evidence in hrambe pogodbenih dogovorov, ki bo omogočal točen in ažuren pregled nad tem, kateri pogodbeni dogovori so v veljavi; evidenca in hramba pogodbenih dogovorov naj bosta oblikovani tako, da bosta ob različnih statusnih spremembah pogodbenih strani in ob različnih vsebinskih spremembah informacijskih storitev omogočali hitro opredelitev pogodbenih dogovorov, ki jih bo treba posodobiti, in da bo Ministrstvo za digitalno preobrazbo v vsakem trenutku razpolagalo z ažurno in popolno verzijo vsakega pogodbenega dogovora; vsem pogodbenim dogovorom naj določi tudi skrbnike dogovorov in vanje vključi določilo o periodičnem pregledu in posodobitvi pogodbenih dogovorov ter s temi ukrepi zagotovi, da bodo pogodbeni dogovori s strankami predstavljali ažurno stanje informacijskih storitev Ministrstva za digitalno preobrazbo, ki jih stranka uporablja;
- opredeli vse stranke, ki jim nudi informacijske storitve na podlagi Zakona o državni upravi in z njimi sklene pisne dogovore o zagotavljanju informacijskih storitev; ti dogovori naj jasno opredeljujejo vse informacijske storitve Ministrstva za digitalno preobrazbo, ki jih uporablja

stranka, medsebojne pravice in obveznosti stranke in Ministrstva za digitalno preobrazbo ter sklice na morebitne splošne pogoje uporabe in druge dokumente;

- v vseh prihodnjih pogodbenih dogovorih uskladi vse uporabljane pojme s pojmi, ki jih uporabljajo področni predpisi, katalog storitev, splošni pogoji uporabe storitev in drugi javno objavljeni dokumenti ministrstva; vse ostale uporabljane pojme, zlasti tiste, ki opredeljujejo predmet pogodbenega dogovora, naj natančno opredeli v pogodbenih dogovorih;
- sklene pogodbene dogovore za vse informacijske storitve, ki jih stranka uporablja; v primeru, da za posamezne storitve to ni razvidno iz javno objavljenih dokumentov ministrstva, naj v dogovore izrecno vključi vse medsebojne obveznosti;
- zagotovi, da bodo vse priloge, ki opredeljujejo predmet pogodbenega dogovora, na primer strojno in programsko opremo, ki jo za stranko uporablja ministrstvo, izpolnjene, nanašajo naj se na pravilne izvirne pogodbene dogovore, poleg tega pa naj bodo ažurno posodabljanje ;
- prouči možnost oblikovanja pogodbenih dogovorov o oddaljenem dostopu do omrežja HKOM kot tripartitni dogovor, ki bo vključeval organizacijo javnega sektorja, ki zahteva dostop za tretjo osebo; tako od vlagatelja zahteve za dostop kot tudi od stranke, ki ji je vzpostavilo dostop do omrežja HKOM, naj izrecno zahteva ažurno javljanje morebitnega prenehanja potrebe po dostopu;
- v vse pogodbene dogovore vključi nedvoumno navedbo predmeta dogovora, pravilne sklice na splošne pogoje uporabe in druga navodila ter jasno določi ceno te storitve; v primeru, da je treba za izvajanje informacijske storitve stranki zagotoviti strojno opremo ministrstva, naj v pogodbeni dogovor vključi seznam opreme; opredeli naj tudi, v čigavi lasti je ta oprema in kako je organizirano vračanje opreme ob prenehanju sodelovanja;
- v pogodbene dogovore, ki se nanašajo na gostovanje strojne opreme, vključi sezname opreme, ki je predmet gostovanja, ter zagotovi, da se ti sezname redno posodablja;
- v pogodbenih dogovorih opredeli tudi trajanje dogovora in, kjer je to potrebno, tudi ceno informacijskih storitev;
- prouči možnosti za vpeljavo upravljanja informacijskih storitev po načelih metodologije ITIL;
- v pogodbenih dogovorih natančno opredeli merila, ki določajo pričakovano kakovost informacijskih storitev ter sistem rednega in kontinuiranega spremljanja kakovosti izvajanja storitve;
- prouči možnosti za pripravo tipskih pogodbenih dogovorov ter navezave teh dogovorov na predpripravljene in redno posodabljanje splošne pogoje uporabe;
- izvede vsebinski pregled že sklenjenih pogodbenih dogovorov in pozove stranke k posodobitvam ter popravkom sklenjenih pogodbenih dogovorov;
- vzpostavi interni postopek za zagotavljanje kakovosti pogodbenih dogovorov pred njihovim podpisom;
- prouči možnosti za oblikovanje in objavo splošnih pogojev uporabe vsake posamezne informacijske storitve; ti splošni pogoji naj natančno opredelijo vsebino informacijske storitve in vse obveznosti ministrstva in stranke;
- pripravi in vodi evidenco vseh storitev, pri katerih prihaja do obdelave osebnih podatkov, in preveri ustreznost sklenjenih pogodbenih dogovorov glede na določbe Splošne uredbe o varstvu osebnih podatkov;

- med kazalci kakovosti svojih informacijskih storitev opredeli najkrajše dopustne čase nerazpoložljivosti storitev;
- v okviru splošnih pogojev poslovanja ali v pogodbenih dogovorih s svojimi strankami opredeli, v kakšnem obsegu in obliki bo svojim strankam za izdelavo njihovih lastnih načrtov neprekinjenega poslovanja o svojih informacijskih storitvah posredovalo:
 - podatke o vlogah in odgovornostih sodelujočih v svojih postopkih zagotavljanja neprekinjenosti poslovanja,
 - ocene tveganja,
 - opise ukrepov za zagotavljanje neprekinjenosti poslovanja, opise postopkov odziva v sili in logistike,
 - opise postopkov okrevanja po nenadnem dogodku, ki povzroči škodo večjih razsežnosti,
 - povzetke rezultatov periodičnih simulacij izpadov in dopolnitev načrta neprekinjenega poslovanja.
- periodično praktično preizkusi postopke neprekinjenega delovanja v delu, ki se nanaša na informacijske storitve; preizkusi naj tudi postopke za okrevanje po nenadnem dogodku, ki povzroči škodo večjih razsežnosti; če izvedba celovitega preizkusa tehnično ni izvedljiva, naj prouči možnosti za izvedbo več delnih preizkusov na posameznih področjih ali v povezavi s posameznimi informacijskimi storitvami; o rezultatih preizkusov naj periodično poroča svojim strankam; prouči naj tudi možnosti za pridobitev neodvisnih zagotovil o učinkovitosti vzpostavljenih postopkov neprekinjenega delovanja informacijskih storitev in okrevanja po škodnem dogodku.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Ministrstvu za digitalno preobrazbo,
2. Rudiju Medvedu,
3. Boštjanu Koritniku,
4. mag. Sanji Ajanović Hovnik,
5. Državnemu zboru Republike Slovenije.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si